ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра: публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуття освітнього рівня Магістр
на тему:

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Виконала: студентка магістратури
за спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
Булаєвська О. В.
(прізвище та ініціали)

Керівник: доктор наук з державного
управління, доцент
Маєвський Л.О.
(прізвище та ініціали)

Рецензент:
(прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2021 рік

АНОТАЦІЯ

Булаєвська О. В. Реалізація принципів державної служби в умовах модернізації публічного управління в Україні. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 073 Менеджмент. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2021. 76 с.

Метою роботи є поглиблення теоретичних і практичних аспектів принципів державної служби.

Наголошено, що принципи державної служби – це основоположні ідеї, положення, настанови, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функції та завдань органів державної влади, повноважень та обов'язків державних службовців, які працюють у системі державної служби.

Встановлено, що для країн-кандидатів, які прагнуть приєднатися до ЄС або, говорячи іншою мовою, бажаючими стати повноцінними гравцями на Європейському адміністративному просторі, першорядне значення матиме те, якою мірою весь адміністративний контекст, включаючи державну службу, у відповідній країні відповідатиме загальноприйнятим стандартам, які сформульовані на основі принципів адміністративного права та оцінюються також відповідно до них. Відповідно, перелік принципів закріплений у національному законодавстві запропоновано доповнити наступними: «принцип дотримання етичних вимог у професійному та приватному житті»; «принцип відповідальності за дії або бездіяльність» та «принцип раціонального управління державними коштами».

Ключові слова: адміністративне право, державна служба, принципи права, принципи державної служби, державний службовець, професіоналізм, доступність, законність.

ANNOTATION

Bulaevskaya OV Implementation of the principles of civil service in the modernization of public administration in Ukraine. Qualification scientific work on the rights of the manuscript. Master's degree in 073 Management. - Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov, Khmelnytsky, 2021. 76 p.

The work is devoted to the principles of civil service. It is emphasized that the principles of civil service are the basic ideas, regulations, guidelines that reflect the objective patterns and reasonable areas of implementation of the competence, functions and tasks of public authorities, powers and responsibilities of civil servants working in the civil service.

It is emphasized that for candidate countries aspiring to join the EU or, in other words, wishing to become full players in the European administrative space, the extent to which the whole administrative context, including the civil service, in a given country will meet generally accepted standards is of paramount importance, which are formulated on the basis of the principles of administrative law and are also evaluated in accordance with them.

Keywords: administrative law, civil service, principles of law, principles of civil service, civil servant, professionalism, accessibility, legality.

ЗМІСТ:

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ 9

1.1 Історія формування принципів державної служби в умовах реформування публічного управління 9

1.2 Сучасний стан дослідження питання принципів державної служби у науковій літературі 13

1.3. Принципи організації державної служби в іноземних державах 17

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ 24

2.1 Реалізація принципів державної служби в сучасних умовах модернізації публічного управління 24

2.2 Вплив принципів на здійснення державної служби, виконання її завдань та функцій 32

РОЗДІЛ 3. ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЇХ СИСТЕМИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ 44

3.1 Напрями удосконалення реалізації принципів державної служби в частині відкритості та доступності державної служби, подолання правопорушень під час її проходження 44

3.2 Удосконалення системи принципів державної служби, як засіб ефективності її здійснення 54

ВИСНОВКИ 63

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 66

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Одним із актуальних теоретичних питань удосконалення інституту державної служби є проблема систематизації принципів державної служби загалом. Необхідність розгляду цієї проблеми зумовлена безперервною зміною у законодавстві як формулювань, так і переліку принципів державної служби. Нестабільність принципів державної служби, що включаються до законів, свідчить про нестабільність усієї системи законодавства про державну службу в Україні. Одночасно з вибором та обґрунтуванням концепції державної служби, яка має реалізовуватися на основі відповідності її цілям та завданням раціонального та ефективного забезпечення діяльності органів державної влади, мають бути опрацьовані і принципи державної служби.

Формулювання принципів державної служби, які адекватно відображають обрану у державі концепцію розбудови інститутів державної служби, є складною теоретичною проблемою. Принципи є основою, що дозволяє вибудувати у законодавстві систему несуперечливих норм і положень.

Перелік основних принципів, що досліджуються наукою державного та адміністративного права в період з 1990 по 2021 р., зазнає суттєвих змін, що не тільки свідчить про нестійкість концепції державної служби, що реалізується в цей короткий історичний період, а й про перехідний стан державної служби. На ідеї перехідного стану державної служби будується і правова концепція реформування державної служби. При такій постановці питання необхідно свідомо підходити до виділення та аналізу принципів, характерних саме для перехідного періоду до створення «цифровізованої» та «сервісно-спрямованої» державної служби.

Держава реально діє, проявляє себе лише як система, як упорядкована сукупність спеціальних органів, колективів людей, які здійснюють управління справами суспільства від його імені та в межах наданих повноважень. Такі утворення (номенклатура професійних службовців, у позитивному значенні такого терміну) діють постійно і, як правило, на професійній основі, що виділяє

їх із суспільства та ставить над суспільством. Громадяни також можуть брати ту чи іншу участь у справах держави через інституції громадянського суспільства, але зрештою державні органи, посадові особи несуть персональну відповідальність за ефективність своєї роботи.

Усе вищеназване доводить актуальність дослідження питання щодо змісту та класифікації принципів державної служби, як фундаментального засобу зміцнення структури державної служби, оскільки вони утворюють сукупність стійких взаємозв'язків, які забезпечують як цілісність державної служби, а й збереження основних її властивостей при різноманітних внутрішніх та зовнішніх змінах та викликах.

Теоретичним аспектам визначення принципів державної служби, розгляду їх сутності та особливостям реалізації у своїх пошукових дослідженнях приділяли увагу В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, О.М.Бандурка, Ю.П.Битяк, І.П.Голосніченко, І.Е.Данільєва, С.Д.Дубенко, С.В.Ківалов, В.Л.Коваленко, В.К.Колпаков, І.Ф.Корж, О.Д.Крупчан, Г.І.Леліков, В.Я.Малиновський, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенський, О.В.Петришин, Г.Й.Ткач, В.В.Цвєтков, В.М.Шаповал та ін..

Водночас, в умовах постійного реформування та удосконалення адміністративного законодавства, потребують додаткової уваги наукові підходи до характеристик принципів державної служби запроваджених у національній правовій системі.

Мета дослідження. Метою дослідження є теоретичні та практична аспекти реалізації принципів державної служби в умовах модернізації публічного управління в Україні. Реалізація поставленої мети передбачає виконання наступних завдань дослідження:

- визначити історичні передмови формування сучасних нормативно-правових засад державної служби;

- окреслити сучасний стан дослідження питання принципів державної служби у науковій літературі;

- охарактеризувати принципи державної служби в іноземних державах;

- визначити поняття принципів державної служби в Україні;

- окреслити підходи до класифікації принципів державної служби в Україні;

- окреслити вплив принципів державної служби на виконання її завдань та функцій;

- охарактеризувати практичне застосування принципів державної служби в частині відкритість та доступність державної служби, подолання правопорушень під час її проходження;

- визначити напрями удосконалення системи принципів державної служби, як засіб ефективності її здійснення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини та процеси реалізації принципів державної служби.

Предмет дослідження – теоретичні та практичні аспекти реалізації принципів державної служби в умовах модернізації публічного управління.

Методи дослідження. Теоретичну і методологічну основу дослідження складають наукові принципи і концептуальні положення, розроблені спеціалістами в галузі публічного управління. Нормативно-правовою та емпіричною базою дослідження стали Конституція України, закони України, які регламентують проходження державної служби, підзаконні нормативно-правові акти. Використовувалися такі методи наукового пізнання, як діалектичний, формально-юридичний, логічний, порівняльний.

Магістерське дослідження, а також використані у ньому наукові методи пізнання ґрунтуються на діалектичному сприйнятті правової дійсності. Достовірність результатів дослідження забезпечується методологічним плюралізмом. Зроблені висновки і пропозиції ґрунтуються на вимогах формальної логіки з урахуванням визначеності, несуперечності, послідовності та обґрунтованості у рамках понятійного апарату правової науки. За допомогою логіко-семантичного методу сформульовано та поглиблено понятійний апарат, використовуваний у дослідженні. Метод аналізу використано у підрозділі 1.2 та 2.1 магістерської роботи. Діалектичний метод пізнання було використано для

аналізу ретроспективного аспекту формування інституту принципів державної служби (підпункт 1.1). Компаративіський метод використано при аналізі практику нормативно-правового регулювання принципів державної служби у інших країнах (підпункт 1.3). Метод моделювання та метафізичний метод дали можливість запропонувати нові правові конструкції, що стосуються правового регулювання принципів державної служби (підрозділи 3.1 та 3.2).

Практичне значення одержаних результатів. Матеріали роботи здатні сприяти подальшій розробці загальнотеоретичних та прикладних (правозастосовних) аспектів вдосконалення реалізації принципів державної служби в умовах модернізації публічного управління.

Структура та обсяг зумовлені метою і завданнями магістерського дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел (всього 104 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 79 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1 Історія формування принципів державної служби в умовах реформування публічного управління

Принцип (від лат. principium – початок, основа, виникнення, першоджерело) – основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи інструкцій [5]. Принципи державної служби відображають найсуттєвіші сторони організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи державних органів, визначають зміст складних взаємозв'язків усередині самої системи [87].

Таким чином, визначення історії формування нормативно-правових засад державної служби дозволяє визначити історичні передмови формування сучасних підходів до розуміння принципів державної служби.

Необхідним атрибутом розбудови незалежної, демократичної, правової української держави є пріоритетний розвиток системи державної служби. І забезпечити дану розбудову можливо лише за рахунок кадрів, які мають високий рівень професійної та організаційної культури, сучасні знання, уміють по-новому мислити в умовах ринкових відносин, здатні сприймати нове і творчо підходити до вирішення поставлених завдань, у разі потреби ризикувати. Саме від якості державної служби залежить ефективність виконання законів та інших нормативних державно-правових актів.

На новітньому етапі державотворення вдосконалення державного управління стає надзвичайно важливим інструментом підвищення ефективності державної служби України, її наближення до стандартів Європейського Союзу. Від того, як організовується персонал в органах державної влади, залежить авторитет держави, суспільства загалом.

Одже, сьогодні у юридичній літературі досить мало приділяється уваги і комплексного дослідження проблем правового статусу службової особи в цілому

та принципів державної служби, зокрема. Відсутність відповідних концептуальних засад є причиною існування прогалин у правовому регулюванні багатьох правових відносин у яких приймає участь службовець, у тому числі і тих, які торкаються сфери кримінальної відповідальності.

Загальним правовим актом, який вперше закріпив правовий статус державних службовців, став Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року [70].

Відповідно до нього державною службою в Україні визнається професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їхньому апарату на яких покладено практичне виконання завдань і функцій держави. Ця категорія осіб має відповідні службові повноваження і одержує заробітну платню за рахунок державних коштів. Державну службу необхідно розглядати в аспекті виконання службовцями своїх обов'язків у державних організаціях, а саме: в органах державної влади, підприємствах, організаціях та установах.

Конституція (Основний Закон) України стала нормативним актом вищої юридичної сили, яка за політико-правовою природою визначила найбільш важливі аспекти державного і суспільного ладу, у тому числі закріпила систему органів державної влади і місцевого самоврядування, форми народовладдя, принципи організації та діяльності органів публічної влади, функції та компетенцію вищих органів державної влади [38].

Мова йде про положення таких статей Конституції України, як (ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність).

Пізніше Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р., продовжив формування нової моделі державної служби, яка б мала публічний характер і відповідала критеріям ефективності, професіоналізму та потребам громадянського суспільства. Пріоритетність розвитку сучасної державної

служби встановлювалася шляхом закріплення в цьому нормативному акті принципів державної служби, як засадничих ідей [71].

Запровадженням нових принципів змінюється і розвивається нова модель державної служби. Встановлені Законом 2011 р. принципи найбільш повно відповідали сучасним вимогам суспільства та враховували досвід функціонування системи державної служби на засадах принципів Закону 1993 р. Державна служба як складне, багатогранне та багатофункціональне явище останнім часом розглядається через публічний аспект, оскільки вона має публічний характер.

Важливою історичною віхою, яка вплинула на формування сучасного розуміння принципів державної служби стала наукова дискусія щодо головного суб'єкта цих правовідносин, – самого державного службовця. У національному законодавстві широко вживаними залишаються і до нині такі категорії як «службова особа», «посадова особа», «кадри», «керівник», «управління персоналом на державній службі». Зазначені терміни уживаються у взаємозв'язку з принциповими засадами проходження державної служби.

Поняття «кадри» розглядається як у широкому, так і у вузькому розумінні цього слова. У широкому розуміння це поняття визначається як похідне від французького слова cadre – «особовий склад», як основний склад кваліфікованих працівників якої-небудь організації, установи тощо або як соціально-економічна категорія, що визначає постійний (штатний) склад працівників, тобто працездатних громадян, які перебувають у трудових відносинах з державними й іншими підприємствами, організаціями, установам.

Звичайно під кадрами розуміють кваліфікованих працівників, які пройшли попередню професійну підготовку і мають спеціальну освіту, навички і досвід роботи в обраній сфері діяльності. Найважливішою характеристикою кадрів є їх професіоналізм та якісний склад, поліпшення якого визначається підвищенням рівня освіти, загальної культури, досвіду і професійним розвитком працівників. У вузькому розумінні «кадри» – це керівні працівники, кадри апарату, які мають виконувати функції управління.

Стосовно державної служби під кадрами розуміють, перш за все, особи, які займають державні посади, при чому не лише керівні. На нашу думку, поняття «кадри державної служби» – це основний склад апарату державного управління, до якого входять особи, які займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, що отримують заробітну плату з бюджету, які відповідно до наданих їм повноважень виконують певні завдання, забезпечуючи виконання функцій держави [17].

Особлива, ключова роль у здійсненні процесів державного управління , пов'язаних з кадровим забезпеченням державної служби, належить керівникам. Керівник є головною ланкою в системі управління персоналом державної служби. Праця керівника у сфері державної служби має комплексний, багатофункціональний характер, оскільки саме поєднання волі і дій керівника забезпечує злагодженість і ритмічність у роботі різних за освітою, підготовкою, досвідом і особистісними якостями державних службовців.

Ю. Ткаченко під «персоналом державної служби» розуміє весь особовий склад працюючих у державному апараті, постійних і тимчасових спеціалістів, тобто державних службовців, а також робітників і службовців, які технічно обслуговують їх діяльність [95].

Враховуючи вищесказане, можна дати таке визначення - державна служба є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків [69].

Розвиток нормативно-правових засад державної служби у сфері визначення принципів державної служби продовжується, враховуючи сучасні виклики та геополітичні прагнення України та має супроводжуватися поступовим визнанням цінності людських якостей і необхідною гуманізацією суспільних відносин, в яких державні службовці зможуть найбільш

продуктивно, впевнено і результативно реалізувати свої знання, здібності і навички.

1.2 Сучасний стан дослідження питання принципів державної служби у науковій літературі

Дослідження питання принципів державної служби у науковій літературі відбувається одразу у декількох площинах. Мова йде про те, що питання проходження державної служби, як ще було наголошено нами у вступі, вимоги до посад та засадничі її положення є предметом дослідження не лише адміністративного але й конституційного та трудового права.

Першочергову роль у досягненні цілей та функцій державної служби відіграють чітко сформульовані завдання, або основні напрями діяльності. Завдання являють собою відносно спеціалізовані види діяльності, що безпосередньо забезпечують здійснення цілей держави й органів державної влади в економічній, соціальній, політичній, духовній, науковій та інших сферах суспільного життя, в яких розподілені повноваження органів державної влади. Функції є вторинними, вони становлять зміст управлінської діяльності, являють собою відносно спеціалізовані види діяльності, що здійснюються відповідно до завдань, який виконує суб’єкт діяльності.

Функції визначаються потребою певного суб’єкта в чому-небудь, належать виключно суб’єкту управління, а тому їх, як правило, називають функціями управління. Вони становлять зміст управлінської діяльності стосовно процесів, об’єктів управління і реалізуються шляхом планування, прогнозування, регулювання, координації, аналізу, контролю, мотивації виконання завдань суб’єктом діяльності. У різних випадках одні і ті самі види діяльності можуть виконувати і роль завдань, і роль функцій, залежно від місця цього виду діяльності в структурі управління, установленій суб’єктом управління для досягнення цілей. Саме тому у сфері державної служби питанням вироблення та реалізації принципів і методів управління надається важливе значення.

Реалізація завдань державної служби і здійснюється на підставі основоположних принципів – принципів державної служби, які є обов'язковими для всіх органів та службовців, які віднесені до цього інституту, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, що становлять зміст державної служби.

Принципи державної служби – це основоположні ідеї, положення, настанови, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функції та завдань органів державної влади, повноважень та обов'язків державних службовців, які працюють у системі державної служби.

Принципи державної служби визначають:

- сутність державної служби, її найважливіші риси;
- загальний характер управлінської, законотворчої, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої та іншої діяльності державних службовців;
- закономірності в системі організації та функціонування державної служби;
- значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби;
- об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин [52].

Частина принципів дозволяє уявити державну службу як один з основних механізмів реалізації державної влади. Загальні принципи державної служби визначаються Конституцією України, законодавством України, Загальними правилами поведінки державного службовця, іншими законодавчими та нормативними актами. Зазначені принципи реалізуються в процесі практичної професійної діяльності державних службовців.

Такими загальними принципами є: служіння українському народу та Українській державі ; демократизм, гуманізм і соціальна справедливість;

законність, що забезпечує пріоритет прав та свобод людини та громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни; політична неупередженість; відкритість, гласність та контрольованість.

Питаннями принципів державної служби присвячено наукові публікації таких авторів, як :

- І. Письменна у публікації: «*Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку*» (2011 рік) пропонуючи власні підходи до класифікації принципів [65];

- О. Акімов у публікації: «Становлення професійної державної служби в Україні: правові принципи» [5] (2015 рік), який підкреслював, що часто в літературі аналізуються основні принципи, на яких ґрунтується державотворення в Україні та які безпосередньо пов’язані з принципами державного управління і державної служби;

- С. Ківалов (2013 рік) на думку якого полягають у вилучені із переліку таких принципів як: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування й дотримання прав підприємств, установ та організацій, об’єднань громадян [32];

- В. Васильківська у публікації: «Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень» (2016 рік), яка підкреслювала, що аналіз новітніх принципів державної служби, закріплених у Законі «Про державну службу» 2015 р., дозволяє зробити висновок, що система цих важливих, основоположних ідей становить фундамент не тільки державної служби, але й цілого інституту публічної служби, який повинен зорієнтувати свої цілі на людину, враховувати ті потенційні можливості і ресурси, які є в суспільстві та в управлінському апараті;

- О. Любімов у публікації: «Щодо здійснення класифікації принципів функціонування державної служби» (2018 року), який підкреслює, що

охарактеризувавши суть, значення та провівши певну класифікацію принципів функціонування державної служби наголосимо на їх значимості для діяльності державного органу, зокрема щодо ефективності впровадження державних програм у суспільне життя, підвищення якості державного управління, надання адміністративних послуг, посилення взаємозв'язку держави та суспільства, наближення функціонування системи державної служби до європейсько-правових норм та стандартів [44].

Окремо принципи державної служби також розглядають і в управлінській науці, у тому числі, через призму категорії «принципи управління персоналом».

Таблиця 1.1 Розвиток системи принципів державної служби в Україні та трансформація понять у законодавчих актах

Зміни, яких зазнала система принципів державної служби	Закон України «Про державну службу» 1993 р.	Закон України «Про державну службу» 2011 р	Закон України «Про державну службу» 2015 р
Трансформація понять принципів	чесності, відданості справ	частково увійшло у принципи у доброчесності, патріотизму та служіння українському народу	патріотизму
Законодавчі нововведення	-	верховенства права, патріотизму, рівного доступу до державної служби, доброчесності, політичної неупередженості, прозорості діяльності	1) виключено принцип персональної відповідальності державного службовця; 2) доповнено принципи: ефективності; прозорості та стабільності; 3) надано визначення кожному з принципів

Складено автором.

Таким чином, на наш погляд, у цій сфері можна застосовувати велику кількість різноманітних, науково вироблених принципів державної служби, користуючись якими, персонал у сфері державної служби покликаний успішно і

конструктивно, через надані йому права, виконувати покладені на них функціональні обов'язки, створювати у своїй роботі сприятливі ділові, творчі умови і хороший морально-психологічний клімат, які б дозволяли вирішувати поставлені перед тим чи іншим органом державної влади завдання.

1.3. Принципи організації державної служби в іноземних державах

Державна служба є організуючою силою суспільства, оскільки, сприяючи здійсненню управління державою, запобігає хаосові в країні. Тому на сьогодні особливої актуальності набуває питання формування нової політико-правової систему, нові правила гри, що дають змогу формувати чесного, компетентного, національно орієнтованого державного службовця. Модернізація професійної державної служби можлива на підставі нових принципів кадрової політики, зокрема й у сфері добору працівників на державну службу.

Професіоналізм державного службовця означає високий стандарт діяльності за фахом, що характеризує його особистісні можливості, свободу вибору найбільш зручних і відповідних до конкретної ситуації способів функціонування. Основу професіоналізму формує вища кваліфікація, майстерність і цілеспрямованість. Професіоналізм неможливий без наявності відповідної фахової підготовки. Безумовно, усе це має враховуватись під час добору на державну службу.

Країни Центральної та Східної Європи, які бажають вступити до Європейського Союзу, мають провести реформи державного управління, щоб відповідати Копенгагенським та Мадридським критеріям набуття членства в Європейському Союзі.

Більшість сфер держави охоплюються або відносяться до сфери так званого acquis communautaire (тобто сукупністю всіх нормативних актів Європейського Союзу).

У різних галузях acquis цілі та зміст реформ досить ясні. Країни-кандидати повинні перенести законодавство ЄС у свої внутрішні правові системи, а потім

застосувати його та забезпечити його виконання. Складності та затримки в основному пов'язані з процесом та швидкістю реалізації внаслідок відсутності функціональних можливостей. Acquis communautaire не містить стандартів щодо горизонтальних систем управління чи національного управління. Тому цілі та орієнтири реформи державного управління у світлі вступу до ЄС є менш виразними. Однак з часом демократичні держави досягли загального консенсусу щодо ключових складових належного управління.

Дані складові включають такі принципи як: верховенства закону, надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетенцію, організаційні здібності та участь громадян. Незважаючи на відсутність acquis communautaire, з часом було сфррмовано принципи державного управління, що поділяються державами-членами ЄС, які мають різні правові традиції та різні системи управління.

Згодом ці принципи були визначені та оновлені за допомогою судової практики національних судів та згодом за допомогою судової практики Європейського суду.

Загальні засади державного управління держав-членів ЄС є «Європейським адміністративним простором» (ЄАП). ЄАП включає набір загальних стандартів для дій в рамках державної адміністрації, які визначені в законі і застосовуються на практиці за допомогою процедур і механізмів підзвітності. Країни, які бажають вступити до ЄС, повинні враховувати ці стандарти під час розробки своїх систем державного управління.

Хоча ЄАП не є узгодженою частиною acquis communautaire, проте, воно має бути орієнтиром для реформ державного управління у країнах-кандидатах.

Наприклад, у Польщі існує цивільна служба, до складу якої належать професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівня. З метою професійного, надійного, неупередженого та політично нейтрального виконання державних завдань в органах державного управління діє корпус державної служби (ст. 153 (1) Конституції Республіки Польща). Незалежність державної служби гарантується ст. 153 Конституції Республіки Польща, в якій зазначено,

що для забезпечення професійного, надійного, позапартійного і політично нейтрального виконання зобов’язань держави в органах публічного управління повинен діяти корпус державної служби. Конституція Польщі також визначає право вступу на державну службу, яке мають всі громадяни та вказує, що прем’єр-міністр відповідає за працівників, які працюють в урядовій адміністрації. У той же час, Закон «Про цивільну службу» (ст. 78) передбачає, що державному службовцю при виконанні його посадових обов’язків забороняється публічно проявляти свої політичні погляди, формувати політичні партій та брати участь у їх діяльності.

Розрізняють:

а) “цивільних службовців”, чиї відносини базуються на призначенні на управлінську посаду чи посаду спеціалістів державної служби;

б) “працівників цивільної служби”, яких беруть на роботу на контрактній основі.

Закон РП «Про цивільну державну службу» від 18 грудня 1998 р. запроваджував принципи відкритості, прозорості і конкуренції при наймі працівників. Він надавав єдиний статус усім працівникам управлінських органів і сприяв зміцненню стабільності та політичної нейтральності державних службовців завдяки визначенню поняття "посада" та введенню посту Голови державної служби. У Законі також містилося положення щодо обов'язкового оприлюднення інформації про вакансії в будья-кому державному органі та про дату кваліфікаційних іспитів, а також положення про оголошення конкурсів на вільні керівні посади шляхом публікації їх у "Бюлетені державної служби" [104].

Закон «Про цивільну службу» також допускає працевлаштування іноземців на посади, де виконувана робота не полягає в безпосередній або опосередкованій участі у здійсненні публічної влади та виконанні функцій, що мають на меті охорону головних інтересів держави [104].

На виконання положень Закону про державну службу від 21 листопада 2008 року Прем'єр-міністр визначив орієнтири щодо дотримання принципів державної служби та принципів етики корпусу державної служби.

Таким чином принципами державної служби відповідно до адміністративного права Республіки Польща є :

- принцип законності, верховенства права та підвищення довіри громадян до органів державного управління;
- принцип захисту прав людини і громадянина;
- принцип безкорисливості;
- принцип відкритості та прозорості;
- принцип збереження таємниці, що охороняється законом;
- принцип професіоналізму;
- принцип відповідальності за дії або бездіяльність;
- принцип раціонального управління державними коштами;
- принцип відкритості та конкурентоспроможності набору.

Зазначені принципи органічно доповнені принципами забезпечення етики державних службовців:

- принцип гідної поведінки;
- принцип служіння;
- принцип лояльності;
- принцип політичної нейтральності;
- принцип неупередженості;
- принцип надійності.

Принципи державної служби та принципи етики корпусу державної служби викладені в Положенні Прем'єр-міністра № 70 від 6 жовтня 2011 року «Про рекомендації щодо дотримання принципів державної служби та про принципи етики». корпусу державної служби, який набрав чинності 5 листопада 2011 року.

У державах-членах ЄС ці стандарти, а також передбачені конституцією принципи зазвичай виступають частинами кодифікоованих адміністративних нормативно-правових актів, наприклад, адміністративно-процесуальні акти, акти про адміністративний процес, акти про свободу інформації та акти про державну службу.

Той ступінь, в якому окрема країна-кандидат поділяє ці принципи державного управління та дотримується стандартів ЄАП, дозволяє зрозуміти можливості її національної державної адміністрації щодо ефективного застосування acquis communautaire відповідно до критеріїв, чітко визначених Європейською Радою в Копенгагені та Мадриді.

Серед важливих принципів є те, що державні службовці є не лише звичайними представниками держави, але й відіграють системну конституційну роль. Отже, недоречно регулювати відносини між державою чи державним інститутом та її державними службовцями виключно за допомогою трудового права.

Поширеним явищем є те, що принципи адміністративного права, що встановлюють стандарти та регулюють поведінку державних службовців, зазвичай містяться у багаточисельних та несистематизованих законодавчих актах від національної конституції до галузевого законодавства (що так само властиве і Україні). А також, окремих підзаконних нормативних актів, актах прецедентного права щодо судових розглядів за участю державної адміністрації.

Окрім інших це характерно для таких країн як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія та Великобританія. Водночас, в інших країнах була введена в дію загальна кодифікація адміністративних процедур, за допомогою якої було зібрано та систематизовано багато з цих принципів.

Ці країни включають Австрію (з 1925 року) Болгарію (1979 рік), Данію (1985 рік), Німеччину (1976 рік), Угорщину (1957 рік), Голландію (1994 рік), Польщу (1960 рік), Португалію (1991 рік) рік) та Іспанію (1958 рік). Ці адміністративні принципи є не просто ідеями, заснованими на доброї волі; вони пронизують державні інститути та врегульовані адміністративні процедури на всіх рівнях.

Проаналізувавши закордонний досвід класифікації посад державної служби, можна констатувати, що поняття “державний службовець” у США, Франції, Німеччині, Великій Британії ширше, ніж в Україні. До посад державної служби в цих країнах залучені не тільки технічно-допоміжний персонал, але й

військові, а також фахові спеціалісти, які обслуговують працівників органів державної влади, формують експертні висновки.

Майже в усьому світі уряд експериментує з ідеями нового державного менеджменту, що припускає широке використання в державній службі методів роботи, що застосовуються у приватному секторі. Серед них слід зазначити методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, приведення заробітку службовців у відповідність до кількості, якості, складності праці. За оцінкою фахівців державної служби, усі ці заходи безсумнівно сприятимуть підвищенню якості роботи державного апарату

Суб’єкти публічно-правових відносин юридично зобов'язані дотримуватися цих правових принципів, які повинні схвалюватися та захищатися незалежними контролюючими органами, системами юстиції та судового правозастосування, парламентськими перевірками та забезпеченням можливостей задоволення звернень громадян та юридичних осіб.

Особливо важливі принципи, відображені в судовій практиці Європейського суду, які мають застосовуватися у свою чергу всіма державами-членами ЄС на національному рівні при застосуванні права ЄС, включають, зокрема:

- принцип адміністрування через закон;
- принципи пропорційності;
- принцип юридичної визначеності;
- принцип захисту законних очікувань;
- принцип недопущення дискримінації;
- право на слухання під час адміністративних процедур щодо прийняття рішень;
- право на забезпечувальні заходи та справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів;
- принцип позадоговірної відповідальності державної адміністрації.

Якщо ми спробуємо систематизувати основні засади адміністративного права, характерні для західноєвропейських країн, ми могли б виділити такі групи принципів:

- достовірність та передбачуваність (правова визначеність);
- відкритість та прозорість;
- підзвітність;
- результативність та ефективність.

Запровадження відповідного зарубіжного досвіду у налагодженні ефективного безперервного процесу громадського діалогу та взаємодії наддасть можливість створити місцевим органам влади України міцну основу для прийняття поміркованих управлінських рішень та дасть можливість залучити громадськість до безпосередньої участі у формуванні державної політики та контролі за її реалізацією [100].

В умовах модернізації вітчизняної державної служби та зростання ролі її професіоналізації корисним і повчальним стає досвід країни світу та Європейського Союзу в реалізації кадрової політики, де можна виявити перспективи для України.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Реалізація принципів державної служби в сучасних умовах модернізації публічного управління

Само поняття «принцип» є не тільки вихідним положенням будь-якої теорії, а керівною ідеєю, основним правилом діяльності, основним засобом дії різних механізмів, у тому числі й соціальних. Необхідність виділення правових принципів пояснюється тем, що в разі прогалин в законі, невідповідності правових норм або труднощів в їх застосуванні при правозастосовній практиці можливо та необхідно керуватися правовими принципами.

Важливо, що останні не тільки визначають рівень правового регулювання тих чи інших суспільних відносин, але і вказують на вектори подальшого розвитку законодавства. Враховуючи значення правових принципів, можна сказати, що якість законів і ефективність правового регулювання у багатьох випадках залежать від того, як у них сформульовані та розкриті такі вихідні принципи.

У демократично-правовому суспільстві правові принципи формуються на рівні наукової доктрини на базі цивілізаційних цінностей та практики, , а також з урахуванням специфічних об'єктивних та історично обумовлених закономірностей розвитку суспільства.

Характеризуючи багатоманітні підходи до розуміння поняття принципів державної служби в Україні зупинимося на базових поняттях, які є спільними для всіх галузей права у тлумаченні явища принципів. Мова йде про категорії вироблені в межах теорії держави та права. В першу чергу підкреслимо, що сформовані у ст. 4 Закону «Про державну службу» в своїй переважній більшості є принципами правової природи і пов’язані з правовим регулюванням відносин державної служби. Принципи правового регулювання несуть у собі інформацію

щодо основоположних соціально-правових ідей, які панують у суспільстві у конкретно-історичний період, впливають на світогляд та спрямовують поведінку особистості.

Право будується і функціонує на основі певних принципів, котрі виражають його сутність і соціальне призначення. В принципах відображаються головні властивості і особливості права, що надають йому якостей державного регулятора суспільних відносин.

Принципи права – це основоположні загальноприйняті положення, керівні ідеї, вихідні начала, беззаперечні вимоги, що виражають сутність права, його зміст і призначення в суспільстві.

Принципи права мають найвищий авторитет для всіх учасників суспільних відносин. Принципи права або прямо закріплюються в законодавчих актах, або випливають з змісту конкретних правових норм. Принципи – об'єктивні властивості права. Вони відображають закономірності суспільного розвитку, потреби даного суспільства.

Принципи права, на думку більшості правників, не є результатом суб'єктивних суджень науковців чи законодавців, а представляють собою об'єктивно притаманні праву якості:» Наука лише виявляє, обґрунтовує, вивчає і систематизує їх. Вона не «придумує», а «відкриває» закладені в праві принципи, показує їх роль, значення, зміст і функціонування».

Принципи права «розчиняються» в великому різноманітті правових норм, пронизують усю правову матерію, виводяться з неї будучі стержнем всієї системи права, вони надають праву логічність, послідовність, збалансованість. Принципи права є не тільки орієнтиром у формуванні права, але й вихідним началом при вирішенні конкретних юридичних справ , особливо при застосування аналогії права у випадках наявності прогалин у законодавстві.

Так, Н. О. Давидова наголошувала, що аналіз загальнотеоретичних підходів до розуміння категорії «правовий принцип», дозволяє зробити висновок, що для інституту особистих немайнових прав характерні такі спеціальні принципи, як принцип недоторканості особистих немайнових прав,

принцип максимального сприяння державою охороні особистих немайнових прав, принцип забезпечення правової захищеності особистих немайнових прав, принцип реального здійснення особистих немайнових прав, принцип добросовісності дотримання меж здійснення особистих немайнових прав [22].

Ураховуючи те, що термін повинен якнайповніше та найточніше передавати зміст поняття, яке він позначає, є об'єктивна необхідність у визначені сутності понятійного апарату цього дослідження, оскільки неточний термін може бути джерелом непорозумінь між фахівцями. Термін «принцип» у перекладі з латинської мови означає «початок», «першооснова», «первинність» [84].

Принцип – це основна підвалина функціонування будь-якої соціальної системи (у тому числі правової), вплив якої поширюється на всі елементи цієї системи та детермінує їх характерні риси. Принципи не завжди мають нормативне закріплення, проте від того, на яких принципах заснований правовий порядок, можна визначити характер правових норм, заходів та діяльність органів, що реалізують ці норми та заходи.

Визначаючи поняття принципів права можна виділити дві концепції, що сформувалися у правовій доктрині. Згідно з першою концепцією, побудованою на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, що конкретизуються у змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства.

Відповідно до другої концепції, що бере початок від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висувають до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [89]. Отже бачимо різні підходи до розуміння принципів права.

Однак у нашому дослідженні особливо цікавим є те, що, визначаючи сутність принципів права, вчені вказують на їх здатність впливати як на норми права, так і на правозастосовну діяльність органів [85].

Ознаки принципів права:

- характеризують основні ідеї, вихідні положення, беззаперечні вимоги, що прямо закріплені в нормативно-правових актах або походять з їхнього змісту;
- відображають закономірності права, його природу, сутність і соціальне призначення;
- мають найвищий авторитет, набувають значення загальних правил поведінки, загальнообов'язковості;
- характеризують не тільки сутність права як спеціального соціального регулятора, але й зміст права;
- об'єктивно зумовлені соціальним середовищем, характером суспільних відносин і мають зворотній вплив на них;
- визначають напрямки правового впливу й правового регулювання суспільних відносин, а також подекуди є основою вирішення юридичних справ;
- надають злагодженості усьому механізму правового регулювання, виступають орієнтирами формування та вдосконалення правової системи;
- акумулюють світовий досвід розвитку права, втілюють його демократичні і гуманістичні традиції і одночасно становлять правові цінності світової правової скарбниці.

Принципи права розкривають сутність права, визначають його місце в загальному, характеризують загальну спрямованість певної сфери суспільних відносин. Поняття «принципи державної служби» відображає ідеї, що лежать в основі службових відносин.

- Примус є допоміжним, другорядним, не головним методом в системі заходів впливу на поведінку людей і він застосовується в особливій правовій формі, з дотриманням встановлених процедур;

- принцип юридичної відповідальності лише за винне протиправне діяння. Юридична відповідальність не може виникнути і не може бути реалізована шляхом покарання суб’єкта, якщо останнім не вчинено правопорушення, прямо передбачене законодавчим актом (нормою права).

Принципи закріплюються в законодавстві, або походять з нього (з змісту його нормативних положень). Відомо, що норми права, в яких закладені принципи правового регулювання, називаються норми-принципи.

Таким чином, до принципів здійснення державної служби (принципи діяльності державних службовців) слід винести:

- демократизму та ієрархічності;

- єдності державної служби

- законність;

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосереднє дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту;

- принцип розділення влади на законодавчу, виконавчу і судову;

- принцип служіння державі;

- відкритість державної служби та її доступність громадського контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність державних службовців;

- принцип гласності;

- принцип презумпції доброчесності громадян.

До принципів правового регулювання державної служби (організаційним принципам) відносяться:

- рівного доступу громадян, що володіють державною мовою, та відповідають іншим законодавчо визначеним вимогам до служби та рівні умови її проходження незалежно від поля, раси, національності, походження, майнового стану та посадового положення, місця проживання, відносини до релігії, переконання, приналежності до громадських об'єднань, а також інші обставини , не пов'язаних з професійними та діловими якостями цивільного службовця;

- принцип підконтрольності і підзвітності державних службовців;

- принцип єдності основних вимог, пред'явлених до державної служби;

- принцип професіоналізму і компетентності державних службовців;

- принцип відповідальності державних службовців за виконання своїх обов'язків;

- принцип стабільності державної служби;

- доступність інформації про цивільну службу;

- захищеність громадянських службовців від неправомірного втручання в їх професійну службову діяльність;

- принцип соціальної захищеності.

Рисунок 2.1. Принципи державної служби

Джерело: [85].

Безумовно, труд державних службовців має свою специфіку, однак не слід забувати, що він заснований на тих саме загальних і спеціальних конституційних принципах, що лежить на основі правового регулювання праці всіх без виключення працівників.

Специфіка регулювання праці державних службовців пов'язана з підвищеною значущістю їх діяльності для розвитку держави, а тому і, з більш жорсткими вимогами, передбаченими до рівня їх порядності, моральної стійкості, професіоналізму та відповідальності. Частіше за все особливість реалізації конституційних принципів полягає в обмеженні різних трудових прав громадян у зв'язку з існуванням певної державної необхідності.

Принцип єдності системи державної служби означає, що по-перше, в державі має впроваджуватися єдина державна політика у зазначеній сфері; по-друге, діє єдина законодавча база, що регулює відносини в сфері держслужби, по-третє, незважаючи на функціональну різноманітність посад державних службовців, усі вони діють у межах єдиної, скоординованої з єдиного керівного центру системи.

Принцип політичної нейтральності державної служби, який запропонував В. Вільсон, означає, по-перше, заборону на створення та діяльності в органах державної влади осередків будь-яких політичних партій. По-друге, самі державні службовці в процесі виконання своїх функцій та службових обов’язків не повинні керуватися міркуванням партійного характеру, мають займати позицію нейтралітету в політичній боротьбі партій.

Принцип рівності доступу до державної служби передбачає, що право на державну службу повинні мати громадяни незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової й національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли в установленому порядку процедуру відбору, передбачену законодавством.

Принцип ієрархічності системи державної служби характеризується системою відносин, побудованих на засадах чітко встановленої підлеглості нижчих органів державної влади вищим, нижчих за посадою державних службовців – вищим. Він передбачає створення вертикалі управління з чітким розподілом завдань, повноважень і функцій та унормування підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності.

Принцип уніфікованості державної служби встановлює основні процедури організації роботи державних службовців. Він означає, що існує єдиний для всіх державних службовців порядок проходження державної служби в державних органах та їх апараті, обмеження, пов'язані з її проходженням, єдина система та класифікація посад державних службовців, типові професійно-кваліфікаційні характеристики, а також загальні стандарти держслужби, загальні права, обов'язки, гарантії, заохочення державних службовців, загальна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, загальні підстави припинення державної служби тощо.

Принцип стабільності інституту державної служби полягає в його незмінності та наступності в роботі в умовах перманентної змінності політичної влади. Тобто, основний склад державних службовців, що складається з адміністративних посад, має професійно здійснювати свої функції незалежно від політичних коливань та змін урядів чи його окремих членів, забезпечуючи таким чином ефективне виконання функцій державного управління.

Принцип ефективності державної служби означає необхідність функціонування державної служби в режимі досягнення поставлених цілей з мінімально можливими витратами матеріальних і фінансових ресурсів.

Принцип системи заслуг означає, що прийняття на державну службу здійснюється не за бюрократичними чи політичними рекомендаціями та вказівками, а на підставі ділових і особистих якостей, компетентності та кваліфікації кандидата, результатів іспитів.

Названі принципи державної служби дозволяють уявити її складну багатофункціональну систему, суспільне призначення якої полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових завдань.

Термін «принципи державної служби» вказує на основоні риси та істотні характеристики, зміст і політико-соціальне значення самої державної служби, а

також на головні юридичні положення в структурі відповідного правового інституту адміністративного права.

Принципи державної служби – це абсолютні правові вимоги, які обов'язкові для всіх осіб та організацій, причетних до державної служби. З ними пов'язані певні засади, що відзначаються постійністю, незмінністю, є сукупністю певних етико-правових вимог.

Таким чином, принципи державної служби – це не тільки принципи відповідного правового інституту, а й принципи функціонування системи взаємовідносин всередині і навколо державної служби («зовнішні» і «внутрішні» відносини).

2.2 Вплив принципів на здійснення державної служби, виконання її завдань та функцій

У науковій літературі відсутній єдиний підхід до здійснення класифікації принципів функціонування державної служби, а тому різними науковцями по-різному проводиться така класифікація, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком, оскільки до функціонування державної служби слід підходити комлексно [34].

Принципи державної служби, також становлять певну систему, якій властиві свої ознаки. Вона має свою внутрішню структуру, яка являє собою сукупність зв'язків, відносин між окремими елементами (правами). Наявність у системи структури на певному законодавчому рівні (рівні окремих елементів) є умовою її існування (здійснення).

На початку 90-х років, була запропонована класифікація принципів державної служби, поділивши їх на дві великі групи: на конституційні та на організаційні [88].

І.І. Письменна зазначає, що як і принципи державного управління, принципи державної служби доцільно класифікувати на конституційні та організаційно-функціональні. Конституційні принципи визначені положеннями

Конституції України та конкретизуються у відповідних законодавчих актах. Організаційно-функціональні принципи державної служби встановлюються у спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу і визначають специфічні відносини державно-службового характеру [65].

До конституційних принципів державної служби віднесено: принцип законності; принцип пріоритетів і безпосередньої дії прав і свободи людини і громадянина; принцип єдності системи державної влади, розмежування компетенції; принцип розділення влади на законодавчу, виконавчу і судову владу; принцип рівного доступу громадян до державної служби у відповідності зі здібностями та професійною підготовкою; принцип позапартійності державної служби, відокремлення релігійних об’єднань від держави [88].

До організаційних принципів державної служби віднесено: принцип підконтрольності и підзвітності державних службовців; принцип єдності основних вимог, щодо державної служби; принцип професіоналізму і компетентності державних службовців; принцип гласності в в процесі здійснення державної служби; принцип відповідальності державних службовців за виконання своїх обов'язків; принцип стабільності державної служби, принцип соціальної захисту, принцип заборони державному службовцю брати участь у страйках.

Організаційні принципи державної служби також можливі розділи на дві групи: принципи власно державної служби та принципи функціонування державної служби.

Також, можлива класифікація принципів державної служби за іншим критерієм, - залежно від місця в структурі правового інституту державної служби.

У цьому контексті особливо важливими є наступні принципи державної служби: принцип вірності службовця державному органу, в якому він займає державну посаду; принцип пожиттєвого призначення державного службовця; принцип припинення державно-правових відносин тільки в порядку і виключно на підставах, встановленим законом; принцип обов'язкового грошового

забезпечення державних службовців за рахунок держави; принцип політичної нейтральності; принцип свободи політичних поглядів службовців і їх права на об'єднання в союзи і організації.

Окремі вчені звертають увагу на необхідність включення в законодавчий перелік таких принципів державної служби, як принцип пріоритету професійних якостей, принцип статусного розділення політичних і «кар'єрних» адміністративних посад, принцип прозорості державної служби; принцип етичної поведінки державних службовців. При цьому принцип пріоритету професійних якостей повинен бути головним принципом державної служби [15].

В деяких сучасних дослідженнях під принципами державної служби розуміються не принципи, які визначають зовнішній статус цього інституту по відношенню до інших правових інститутів, а принципи галузевих (приватних) субінститутів державної служби. Таким чином, наприклад, принцип забезпечення державних службовців їх соціально-трудових прав і свобод, принципи кадрової політики, тощо.

Першу групу принципів можна також назвати принципами діяльності державних службовців, а вторую – принципами правового регулювання державної служби.

До такої другої групи принципів можливо віднести: принцип забезпечення загальновизнаних соціально-трудових прав і свобод; забезпечення умов праці та соціальних гарантій захисту державних службовців; забезпечення права службовців на участь у визначенні умов праці та управління працею; рівний доступ до державної служби; призначення на посаді державної служби з врахуванням заслуг і професійних та особистих якостей; конкурсність підбору кадрів державної служби, ефективність їх використання; захищеність службовців від неправомірного втручання в їх професійну служебову діяльність; поєднання стабільності і зміни кадрів державної служби; залежність рівня соціальної та правозахисної захищеності службовців від ступеня відповідальності, професіоналізму та результативності їх праці; державне управління кадровою політикою на службі. Зрозуміло, що є не вірним тлумачити

що одна група принципів є основною, а інша – додаткова або допоміжною, оскільки вони мають різну сферу дії.

Також необхідно наголосити на класифікації принципів державної служби з позицій державного управління. Принципи управління персоналом на державній службі краще поділити на загальні і специфічні.

Ми погоджуємося з думкою Ю.Г. Одегова і найважливішими виділяємо такі загальні принципи управління персоналом на державній службі, як: науковість, комплексність, ефективність, перспективність, ієрархічність, плановість, також обов'язково повинен бути принцип професіоналізму та системності [56].

Можна сказати, що принципи державної служби визначають сутність самої державної служби, її найважливіші риси; загальний характер управлінської, законотворчої, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої діяльності державних службовців; об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин, їх значущість, законність і соціальну цінність.

Складовою ефективної діяльності системи управління, що випливають з принципів державної служби – це методи управління персоналом у сфері державної служби. Ці різноманітні методи являють собою засоби і прийоми впливу на працівників з метою досягнення певної цілі.

До методів управління персоналом у науковій літературі найчастіше відносять такі: адміністративні, правові, економічні, соціально-психологічні і морально-етичні. Деякі автори виділяють також соціологічні, ідеологічні методи управління персоналом. Наприклад, Воронько О.А. [14] і А.П. Єгоршин [25] вважають, що відомі сьогодні методи управління персоналом можуть бути об'єднані в три групи: методи формування кадрового складу організації; методи підтримки працездатності персоналу; методи оптимізаці; кадрового потенціалу.

Проте, найбільш всеохоплюючу класифікацію наводить О. Любимов, виділяючи декілька груп принципів. Так, однією із найбільш доцільних, на нашу думку, класифікацій принципів державної служби варто назвати поділ за їх спрямованістю. До першої групи принципів ми пропонуємо віднести принципи,

які характеризують систему державної служби в цілому, які є загальними та відображають основу для здійснення державної служби, виконання її завдань та функцій. Це принцип верховенства права, законності, стабільності, принцип відповідальності держави та державних службовців за свою діяльність перед суспільством, єдність державної політики, дотримання прав та свобод людини і громадянина тощо [44].

Другою групою принципів є принципи, які визначають вимоги та характеризують самого державного службовця та встановлюють основні засади здійснення ним державних функцій та завдань. До таких принципів ми пропонуємо віднести принцип професіоналізму, компетентності, політичної нейтральності, патріотизму, доброчесності, порядності, чесності, ініціативності, персональної відповідальності державного службовця за свої дії та прийняття ними управлінських рішень. Наступна група – принципи, які характеризують відкритість та доступність державної служби. До таких принципів віднесено принципи відкритості, гласності, прозорості, доступності діяльності державного службовця.

Наступною групою принципів є принципи, які характеризують безпосередню організацію діяльності державної служби – це принципи ефективності, принципи гнучкості та динамічності, принцип заборони адміністративної сваволі. Наступна група принципів – це принципи, які характеризують процес прийняття управлінських рішень. До них слід віднести: принцип колегіальності, соціальної справедливості, самостійності прийняття рішень, персональної відповідальності за прийняте рішення, виконання службових обов’язків і дисципліни, поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів різних соціальних груп [44].

Державна служба – це специфічна «трудова діяльність в якості співробітника державної установи чи підприємства в галузі управління, організації та в інших галузях розумової праці, в тому числі і відповідні спеціальні функції». Нормативне закріплення переліку принципів державної служби наведено у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 Нормативне закріплення переліку принципів державної служби

№	Нормативно-правовий акт	Перелік принципів
1	Закон України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» (втратив чинність 01 травня 2016 р.	– служіння народу України; – демократизму і законності; – гуманізму і соціальної справедливості; – пріоритету прав людини і громадянина; – професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; – персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; – дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; – дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян
2	Закон України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» (втратив чинність 31 грудня 2015 р., при цьому так і не був введений в дію	– верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; – законність; – рівний доступ до державної служби; професіоналізм; – доброчесність; – політична неупередженість; – прозорість діяльності; – персональна відповідальність державного службовця.
3	Закон України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» (чинний з 01 травня 2016 р.	– верховенства права; – законності; – професіоналізму; – патріотизму; – доброчесності; – ефективності; – забезпечення рівного доступу до державної служби; – політичної неупередженості; – прозорості; – стабільності

Розроблено автором.

Таким чином, можливо виділити три основні ознаки цієї правової категорії. По-перше, державна служба є різновидом трудової діяльності. По-друге, така трудова діяльність відноситься до розумової праці і здійснюється в державних установах, підприємствах, в області управління і організації. По-третє, - це наявність спеціальних функцій у державного службовця.

Дещо відмінною була позиція С. Студенікіна, який, з однієї сторони, зазначав, що державно-службові відносини – це трудові відносини особливого роду. Їх особливістю є те, що вони безпосередньо пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю державних органів (ця діяльність здійснюється державними службовцями); виникають між особою і державою в цілому, внаслідок чого такі особи наділяються правом діяти від імені держави і застосовувати заходи державного примусу.

З іншої сторони, С. Студенікін підкреслював особливий, відмінний від звичайного в трудових відносинах порядок підбору і призначення на посаду, особливий порядок атестації, проходження служби, заохочення і службової відповідальності. У зв'язку з чим, він наголошував, що підставою виникнення державно-службових відносин є односторонній адміністративний акт, котрий може бути виданий як у результаті задоволення бажання працюючого, так і проти його волі. Беручи до уваги вищезазначене, він пропонував висновок про те, що весь комплекс питань державної служби належить до адміністративного права» [90].

На нашу думку, позиція С. Студенікіна цілком відповідає характеристиці державної служби в тоталітарних державах, проте, її не можна вважати актуальною в умовах розбудови України як правової та демократичної держави. Як слушно з цього приводу зазначає Н. Неумивайченко: «… якщо трудові правовідносини мають певну специфіку, то це не означає, що вони перестають бути предметом трудового права.

І якщо визнати, що трудові правовідносини державних службовців настільки специфічні, що стають предметом адміністративного права, то і регламентація цих відносин повинна здійснюватися не на підставі галузевих принципів трудового права. На практиці це може призвести до необґрунтованого обмеження трудових прав державних службовців, погіршення їх особистого правового статусу в процесі професійної діяльності» [54].

Тим більше, що відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності

держави», а ч. 3 ст. 43 Конституції України безпосередньо забороняє використання примусової праці.

Окрім цього, Міжнародна Організація Праці завжди розглядала державних службовців як особливу категорію трудящих, що мають право на захист їх індивідуальних і колективних інтересів у сфері трудових відносин [54].

Як було наголошено нами вище принципи державної служби мають прикладне значення. Це дозволяє нам розглянути окремі аспекти вплив принципів на здійснення державної служби, виконання її завдань та функцій з врахуванням вимог ЄАП.

Верховенство закону (Rechtsstaat, État de droit) є багатогранним механізмом забезпечення надійності та передбачуваності.

Він заснований на принципі «адміністрування через закон». По суті, верховенство закону означає, що державна адміністрація повинна виконувати свої обов'язки відповідно до закону.

Органи державної влади приймають свої рішення, слідуючи загальним правилам або принципам, які застосовуються на основі справедливості до будь-якої особи, що підпадає під сферу їх застосування. Наголос при цьому робиться на нейтральності і все загальності такого застосування (принцип недопущення дискримінації).

Державна адміністрація повинна приймати рішення згідно з встановленими правилами і винятковими критеріями, які визначаються судами, не приймаючи увагу будь-яких інших аспектів.

Верховенство закону протистоїть дискреційним повноваженням, кумівству та іншим протиправним діям.

Верховенство закону вимагає суворої ієрархії правових норм, виконання яких забезпечується незалежними судами, а також принципом, що орган державної влади зазвичай не має повноважень, які б протирічили загальним правилам, що встановлені у певному нормативно-правовому (регуляторному) рішенні.

Відповідна реалізація принципу верховенства закону пов’язана з поняттям *правової компетенції*. Органи державної влади можуть приймати рішення тільки в межах кола питань, які знаходяться в сфері їх правові компетенції.

Компетенція в даному контексті означає явно виражене і нормативно повноцінне повноваження щодо прийняття рішень щодо конкретної проблеми правозастосування або питання, що представляє державний інтерес, яке на підставі закону дозволяє органу державної влади не тільки приймати рішення по питанням, але також одночасно наділяє його обов'язком брати на себе відповідальність .

Компетентний орган державної влади не може відмовитися від відповідних обов'язків. В цьому змісті юрисдикція (або компетенція) прирівнюється до обов'язків.

У контексті поняття «компетенції» необхідно згадати існуючи у всіх правових системах межі правової дискреції. Зрозуміло, що зовсім не обов’язково надійність і передбачуваність дій органів державної влади має входити у протиріччя з природою дискреційних повноважень органів влади *(*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire).

Дискреційне право і свавілля – це не одне і те саме. Дискреційні рішення відносяться до питань, коли у межах правової системи, органу державної влади, що приймає певне рішення, залишають певну ступінь свободи вибору.

Адміністративні органи наділяють подібними дискреційними повноваженнями з певних прагматичних причин. Дискреційне право не дорівнює волюнтаризму та протиправності. Дискреційні рішення необхідні, через те, що закон не може передбачити всі обставини, які можуть виникнути у майбутньому.

Закон може прямо дозволяти органам державної влади приймати дискреційні рішення. Водночас, саме суди мають розробити правову доктрину адміністративного дискреційного права, що містить різні принципи управління та обмеження здійснення дискреційного права.

Серед цих принципів є те, які примушують органи державної влади діяти добросовісно, розумно слідувати державним інтересам, підтримувати справедливі процедури, підтримувати вимоги щодо рівності підходу та неупередженості, а також дотримуватися поняття відповідності.

Іншими словами, законне дискреційне право не може реалізуватися без загальних принципів адміністративного права та державної служби, зокрема, оскільки вони формують свого роду противагу по відношенню до дискреційних повноважень, якими наділена державна адміністрація

Іншим принципом державної служби, на який покладено функцію забезпечення надійності управління та передбачуваності, є принцип відповідності (співрозмірності).

Це означає, що управлінське рішення повинне бути відповідним («економічним») для досягнення цілей державного управління, яка нормативно окреслена як наслідок реалізації компетенції органу влади, і не тягне за собою будь-які невиправдані з позицій права обмеження прав і свобод громадян.

Відповідність пов’язана з розумністю. Це також означає, що застосування закону тільки в тих випадках, коли шляхом такого застосування буде досягнутий результат, який не був передбачений законом, суперечить закону. Фактично така ситуація може представляти собою зловживання адміністративними повноцінними.

Зокрема, відповідність має своє практичне застосування у випадку прийняття такого рішення як вилучення земельної ділянки для суспільних потреб, у випадках реквізиції та подібних ситуацій.

Ще одним ефективним принципом є процесуальна справедливість. Під нею необхідно розуміти наявність процедур, які гарантують правильне і об’єктивне застосування права, а також увагу до соціальних цінностей, таких як повагу до особистості та захист її гідності.

Своєчасність в діях органів державної влади такоє є важливим принципом. Особливо яскраво це демонструють різноманітні надзвичайні події та реакція органів влади на них. Забезпечення своєчасності у прийнятті рішень і здійсненні

необхідніх дій можуть призвести сприяє відверненню значної матеріальної та особистої шкоди та особистих як для державних, так і для приватних інтересів. Принцип своєчасності допомагає усунути або навіть попередити проблему за допомогою встановлення четких обмежень часу, в які необхідно виконати визначені завдання.

Професіоналізм і професійна чесність на державній службі без сумніву виступають важливими засадами державної служби. Професійна чесність на державній службі заснована на поняттях об'єктивності та професійної незалежності. Об'єктивність це відсутність певних упереджень. У сфері державної адміністрації подібні упередження можуть потягнути прийняття неправових або несправедливих рішень. В першу чергу це пов'язано з так званим «конфліктом інтересів» та «корупційними проявами».

Відкритість та прозорість. Ці принципи дозволяють кожній особі щодо якої виносять управлінське рішення бути обізнаною з порядком та змістом правозастосовної діяльності та мати можливість її оскаржити. У тому числі мати інформацію щодо посадової особи яка вчиняє певну управлінську дію.

Відкритість та прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом та підзвітності. Як правило, діяльність державної адміністрації має бути прозорою та відкритою. Лише у виняткових випадках, коли порушуються питання національної безпеки чи інші аналогічні питання, може встановлюватися режим таємності чи конфіденційності.

Аналогічно персональні дані не повинні розкриватися третім особам. Особливість здійснення цього принципу пов'язана з сучасним етапом всеохоплюючого запровадження інформатизації процесів публічного управління через створення масштабних баз даних та широкого доступу органів влади до персональних даних. Побудова демократичної соціальної правової держави, найвищою цінністю в якій є людина, її честь і гідність, недоторканність і безпека, як і підтримання ефективного функціонування державних інститутів перебувають у нерозривному зв'язку із необхідністю вдосконалення захисту

основних прав людини та громадянина. Надзвичайний темп прогресу інформаційних технологій та активність у формуванні баз персональних даних в системі публічного управління надзвичайно загострили проблему захисту різноманітних інформаційних прав і свобод людини.

Саме цифрові інновації змінюють якість життя суспільства та навіть впливають на черговий етап еволюції людини. Радикальні технологічні зміни призводять до формування нової якості «цифрової» особистості людини, що лише поглиблює різноманітні аспекти захисту її свободи, недоторканості та гідності. Зростає важливість охорони та захисту інформаційних потоків та сформованих ними баз даних. Масштаби їх збору і використання значно зросли. Водночас, нові технології та інформаційна глобалізація принесли з собою нові проблеми захисту персональних даних. Сьогодні зростає важливість охорони та захисту інформаційних потоків та сформованих ними баз даних, формування вимог до використання та захисту персональних даних в публічно-правових відносинах.

У адміністративному праві є кілька видів практичного застосування зазначених принципів. Адміністративні дії мають бути обґрунтовані та здійснені належними компетентними органами державної влади. Відповідно громадськість повинна мати доступ до різноманітних баз даних та інформаційних державних реєстрів.

Представники органів державної влади зазвичай мають ідентифікувати себе перед громадськістю. Державні службовці повинні дотримуватись певних обмежень щодо доходів від приватної діяльності, інформація про які підлягає розкриттю, а самі доходи мають бути попередньо схвалені. Для реалізації принципу відкритості особливо важливим є зобов'язання органів державної влади вказувати причину прийняття своїх рішень. Адміністративний акт чи рішення мають супроводжуватися мотивувальною частиною.

РОЗДІЛ 3. ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЇХ СИСТЕМИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Напрями удосконалення реалізації принципів державної служби в частині відкритості та доступності державної служби, подолання правопорушень під час її проходження

Основна роль сучасної держави в умовах демократичних перетворень полягає у наданні справедливих та рівних умов та стандартів забезпечення прав і свобод громадян, як основи для їх щоденної життєдіяльності та для господарської діяльності підприємців та юридичних осіб.

Основний механізм, який використовується державою, - це нормативно врегульована управлінська діяльність. Держава також відповідає за забезпечення ефективної, професійної та неупередженої діяльності державної адміністрації.

Зазначена управлінська відповідальність вимагає дотримання спеціальних правил та принципів, що регулюють статус та діяльність державних службовців: удосконалення системи відбору, найму, просування по службі та виплат винагороди та контролю. Держава також має правові обов'язки, які тісно пов'язані з її функціями і які полягають в адмініструванні відповідно до принципів, що охороняються конституцією та адміністративним правом. Більше того, держава має забезпечити, щоб державна адміністрація провадила діяльність відповідно до таких базових правових принципів. Сучасна концепція державного сервісного адміністрування виходить з практичної та ефективної діяльності спрямованої на виконання функцій державної служби.

Сучасна концепція державного адміністрування побудована на тезі ієрархічного делегування державних повноважень, які здійснюють діяльність у рамках державної системи. Тому ці громадяни, як державні службовця, є не лише працівниками держави («слугами народу»), а й значною мірою постійними носіями державних повноважень. У цій якості вони також мають забезпечити,

щоб принципи конституційного та адміністративного права фактично застосовувалися в поточній діяльності державної адміністрації. Закон зазвичай регулює відносини між державними службовцями та державою. Навіть якщо деякі аспекти цих відносин регулюються індивідуальними трудовими угодами або колективними трудовими договорами, сторони цих угод і договорів не можуть позбавитися принципів конституційного та адміністративного права.

Тому, незалежно від правових джерел, що регулюють правовідносини між державою та державними службовцями, їх зміст має враховувати набір принципів державної служби в тому сенсі, як це описано вище, та встановити їх для державних посадових осіб.

Сучасні конституції містять положення щодо регулювання питань про державну службу, і навіть передбачають загальні моделі державної адміністрації. Більшість цих конституцій вимагає ухвалення спеціального закону, що регулює особливі правовідносини між державними службовцями та державою. Наприклад, конституції Франції, Німеччини, Греції, Італії, Португалії та Іспанії включають прямо чи опосередковано основні засади державної служби.

Отже державна служба одна із основних елементом державної адміністрації; але оскільки вона є таким важливим елементом, державна адміністрація та державна служба найчастіше розглядаються як тотожні поняття, відповідно об’єднуються і принципи властиві кожній із цих сфер.

Це призводить до трьох принципових висновків: по-перше, цінності державної служби мають обов'язкову силу; по-друге, регулювання державної служби виходить за межі простого регулювання трудових відносин між державою та її працівниками. По-третє, принципи державної служби скеровують керівників на прийняття рішень та формують поведінку у сфері державної служби в цілому.

Так само ці принципи виступають орієнтирами або навіть «точками відліку» для встановлення прийнятних стандартів для державних служб і державних адміністрацій. Принципи адміністративного права створюють моделі поведінки на державній службі.

Зрозумілою є «подвійність» особистого статусу державного службовця. Вона втілюється у тому, що така особа одночасно виступає і як суб'єкт публічно-правової сфери, і як персона приватна – суб’єкт приватноправових відносин за межами виконання покладених законом обов’язків і прав. Зрозуміло, що така правова «подвійність» впливає на характер суспільних відносин, які є предметом фундаментальних досліджень у галузі державного управління, юридичної деонтології, адміністративного права. Найбільш злободенним є їх зв’язок з явищами корупції, бюрократизму, місництва або зловживання своїми повноваженнями.

Предметом нашого розгляду є питання іншого порядку: по-перше, це система допуску (прийняття) до державної служби; по-друге, це проблема обмежень щодо можливості поступити на державну службу за певних обставин; по-третє, це специфічні особисті немайнові права державного службовця.

Щодо проблем, пов’язаних з прийняттям на державну службу, виділимо такі: доцільність лімітування можливості доступу до всіх видів державної служби лише з боку громадян України; практична можливість здійснення зазначеної діяльності з боку інвалідів та ефективність провадження конкурсного добору для заміщення посад державних службовців.

Відповідь на поставлені запитання з врахуванням необхідності врахування приватних та публічних інтересів ми вбачаємо у наступному. Особи без громадянства та іноземні громадяни, які постійно проживають на території України, не повинні обмежуватись у праві поступити на державну службу або службу в органах місцевого самоврядування, крім тих випадків, коли функціональні обов’язки пов’язані з забезпеченням охорони державної безпеки, обороноздатності або мають відношення до роботи з інформацією, яка становить державну таємницю.

Зважаючи на вищевикладене, ще раз зауважимо, що, на нашу думку, державна служба належить до специфічної категорії трудових правовідносин. Останнє, в свою чергу, у випадку участі у цих відносинах іноземців. обумовлює можливість регламентування цих відносин за допомогою інструментарію Закону

України «Про міжнародне приватне право». Разом з тим, беручи до уваги особливі риси відносин державної служби, вважаємо за доцільне сформулювати з цього приводу окремі спеціальні норми в Законі України «Про міжнародне приватне право».

Більше того обмеження щодо призначення на відповідні посади іноземців передбачені й Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України» тощо. Разом з тим, на сьогодні в нашій державі склалася практика, коли на посади державних службовців: голів та заступників голів державних адміністрацій, членів Кабінету Міністрів України призначають закордонних фахівців [72, 73, 74, 75].

При цьому зазначені особи отримують громадянство України, що відбувається за скороченою процедурою. Без сумніву, це здійснюється в цілком законний спосіб, оскільки, відповідно до ст. 9 Закону України «Про громадянство» вимога щодо безперервного проживання на законних підставах на території України протягом останніх п’яти років не поширюються на осіб, які мають визначні заслуги перед Україною, і на осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес.

Проте, явище масового прийняття до громадянства України іноземців за скороченою процедурою, на наш погляд, перетворює таке прийняття на фікцію та в певній мірі девальвує статус громадянина України.

Зважаючи на вищевикладене, вважаємо за потрібне дозволити іноземцям виконувати функції державної служби. Звичайно, у національному законодавстві необхідно передбачити чіткий перелік випадків обмеження або заборони такого виконання. Такі обмеження можуть стосуватися як окремих сфер або посад в цих сферах, наприклад, національна безпека чи оборона, або переліку країн, громадяни яких в силу того, що ці країни не відповідають стандартам демократії або їх інтереси протирічать інтересам України, не можуть бути прийняті на державну службу в нашій країні.

У випадку вищезазначеної новелізації чинного законодавства, необхідно буде вирішити низку питань, пов’язаних із вступом іноземців на державну

службу, їх участю у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, проходженням державної служби, оплатою праці, заохоченням і соціальними гарантіями тощо.

Наприклад, відповідно до ст. 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу можуть вступити громадяни України, яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорії «А» і «Б» або бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В». Такі самі вимоги мають стосуватися і громадян інших країн. Причому документи про освіту таких іноземців мають бути нострифіковані в порядку, передбаченому чинним законодавством України. Однаковими для громадян України та іноземців повинні бути і умови участі в конкурсі на заняття вакантної посади державної служби. Виняток, як зазначалося вище, можуть становити випадки проведення конкурсу на посади державної служби, пов’язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки.

Ще однією сферою публічної діяльності, яка, на нашу думку, потребує ревізії законодавства, є служба в органах місцевого самоврядування. Як відомо, відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» під місцевим самоврядуванням розуміється гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. При цьому, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

В свою чергу, відповідно до ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» остання визначається як професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого

права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Таким чином, діюче законодавство України виключає можливість прийняття на службу до органів місцевого самоврядування іноземців. Проте, слід звернути увагу, що ст. 6 Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. передбачає обов'язок країн-членів Ради Європи надавати кожному мешканцю з числа іноземців право голосувати і виставляти свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, за умови, що іноземець відповідає таким самим правовим вимогам, які висуваються до громадян, а також, якщо він на законних підставах постійно проживає на території відповідної держави протягом п'яти років, що передували дню виборів [37].

Слід звернути увагу, що на сьогоднішній день зазначена Конвенція ще не підписана та не ратифікована Україною. Разом з тим, беручи до уваги положення п. d) ст. 16 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, який передбачає активне співробітництво між країнами-членами ЄС та Україною в сфері забезпечення прав та статусу іноземців, які проживають на території України на законних підставах, а також гідного поводження з ними та їх інтеграції, таке підписання та ратифікація мають відбутися найближчим часом. Тим більше, що підписати та ратифікувати Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні рекомендувала ще у доповідях по Україні від 14 грудня 2001 р. та від 29 червня 2007 р. Європейська комісія проти расизму та нетерпимості [103]. Можливість участі іноземців у місцевих виборах передбачена також п.п. b. п. 1.1. параграфу 1 Кодексу належної практики у виборчих справах, прийнятому Європейською Комісією за демократію через право (Венеціанською Комісією) на 52 Пленарній сесії 18-19 жовтня 2002 р.[36]/

Таким чином, з наданням іноземцям доступу до служби в органах місцевого самоврядування виникне необхідність ревізії цілої низки нормативно-

правових актів. На нашу думку, оптимізувати процес законодавчих змін з цього питання може відповідна новелізація Закону України «Про міжнародне приватне право».

Функціонально-організаційна особливість виконання обов'язків державних службовців дозволяє практично залучати до їх виконання осіб „з особливими потребами" – інвалідів (якщо характер їх інвалідності дозволяє виконувати у повному обсязі конкретні управлінські функції). Зазначене дозволить не лише вивільнювати такий важливий людський ресурс, але й, не в останню чергу, забезпечити соціальну адаптацію цих осіб.

До сфери гострих проблем, пов'язаних з обмеженням щодо можливості поступити на державну службу, ми відносимо доктрину "громадського контролю" та "політичної люстрації". Зауважимо, що поняття "люстрація" лише у другій половині XX століття набуло політичної забарвленості, як сукупність методів виділення тих посадових осіб та державних службовців, що не відповідають оновленим критеріям. За своїм первородним походженням ця категорія (від лат. lustratio – очищення шляхом жертвоприношення) охоплювало релігійні обряди, пов'язані з уявленнями про певний наслідок магічних дій, що приводять до очищення [45].

Що ж до окресленої проблематики практичного здійснення "громадського контролю" та "політичної люстрації", зауважимо, що ці явища відзначаються певною суперечністю. З одного боку, вони є засобом впливу та реалізації безпосередньої демократії, з іншого – вони заперечують самостійність управлінської діяльності керівного персоналу щодо добору кадрів та є засобом обмеження права конкретного державного службовця на вибір роду занять. Відповідно у суто політичному сенсі "прямий тиск" на органи управління або "тотальна зачистка" державних службовців є явищем безсумнівно *неправовим.*

Єдиним винятком у цій ситуації є положення кримінального законодавства. Обмеження права на зайняття певними видами діяльності є наслідком вчиненого злочину (якщо такий вид покарання передбачений у конкретному випадку) і лише за умови, що вина особи доведена в

обвинувальному вироку суду (підміна *доцільністю* презумпції *невинуватості* у даному випадку є засобом порушення режиму законності в цілому).

Щодо особистих прав державного службовця зауважимо таке. У сфері науки державного управління сьогодні сформоване ставлення до прав держаного службовця на засадах їх поділу на особисті та службові. Так, А.П.Рачинський зауважує: "Аналізуючи статус державного службовця, необхідно виділити особливу групу його прав, а саме особисті права, оскільки саме вони великою мірою сприяють якісній реалізації статусу державного службовця.

Особисті права покликані забезпечувати ефективну діяльність службовця, зацікавлюючи його в отриманні премій, у подальшому просуванні по державній службі. У цій групі можна виділити права, пов’язані з:

1) кар’єрою державного службовця;

2) реалізацією його прав на матеріальне забезпечення, відпочинок, пільги:

3) реалізацією його прав на захист (наприклад, здійснення на його вимогу службового розслідування для зняття безпідставних, на думку державного службовця, звинувачень або підозр)" [79].

Основними елементами системи управління персоналом державної служби є суб’єкт – керуючий елемент – і об’єкт – керований елемент. Ефективність управління персоналом може бути забезпечена лише на основі чіткого визначення суб’єктів і об’єктів цього впливу, розмежування функцій керівництва і кадрової служби у вирішенні кадрових питань.

Роль кадрових служб органів державної влади полягає у вирішенні проблеми якісного поліпшення персоналу, його професійного розвитку, підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації. Головні ж кадрові призначення, затвердження складу конкурсних і атестаційних комісій, прийняття за їх результатами управлінських рішень, звільнення працівників з посади, яку вони займають, здійснюють керівники органів державної влади.

Управління персоналом у сфері державної служби виступає, як цілеспрямований регулюючий вплив, що реалізується у взаємозв’язках між

суб'єктом (керівником органу державної влади) і об'єктом (персоналом органу державної влади) і здійснюється безпосередньо суб'єктом державного управління.

На основі вивчення теоретичних основ управління персоналом на державній службі, аналізу існуючих поглядів на дану проблему, ми пропонуємо таке визначення: "Управління персоналом у сфері державної служби – це система організаційних, економічних, соціальних, правових, психологічних і моральних відносин, які забезпечують ефективну реалізацію можливостей та повноважень персоналу у сфері державної служби в інтересах держави та суспільства".

Управління персоналом на державній службі містить важливий системний елемент такий як важливим система управління кар'єрою державного службовця – від прийому на роботу і до звільнення чи відставки. Державний службовець повиннен уявляти свою перспективу та знати можливі напрями зосередження своїх зусиль. Це надасть йому впевненості та стимулюватиме прагнення до підвищення свого професійного рівня.

Практика країн з розвиненою демократією та ринковою економікою свідчить, що для успішної кар'єри працівника його термін перебування на одній посаді в середньому має не перевищувати 5 років. Після закінчення цього строку обов'язково необхідно створити для державного службовця нові умови для роботи та повернути його на стадію адаптації. У протилежному випадку в працівника може знижуватись інтерес до професійного розвитку та зацікавленість до процесу і результату праці, а також відбуватися професійна деградація. За відсутності можливостей професійного чи посадового зростання необхідно передбачити та застосувати механізми стимулювання трудової віддачі та професійного розвитку.

Аналізуючи все вище сказане, на нашу думку управління персоналом у сфері державної служби являє собою управлінський вплив органів державної влади, спрямований на пошук, відбір, добір, професійний розвиток, оцінку, мотивацію і стимулювання працівників у сфері державної служби з метою

виконання поставлених перед організацією завдань. Саме тому управління персоналом на державній службі є однією з найбільш важливих сфер функціонування і розвитку органів державної влади, здатною суттєво підвищити ефективність діяльності.

Щодо процедури проходження конкурсу, то, наприклад, П.Т. Павленчик зазначав: "Конкурс (з лат. concursus – суперництво, змагання, конкуренція) – це особлива процедура добору кадрів на вакантні посади відповідно до рішення конкурсної комісії. Таке рішення є юридичною підставою для призначення на відповідну посаду чи відмову у призначенні. Головною метою конкурсу є створення умов для реалізації права громадянина на рівний доступ до державної служби, а також відбір на державну службу тих громадян, які спроможні виконувати функції за посадою, володіють для цього необхідними особистими якостями, професійними знаннями, інтелектуальними здібностями. ...На підставі вивчення поданих документів, рефератів, співбесід, а також безпосереднього обговорення, як правило, за участю претендента, комісія приймає рішення стосовно кожного учасника конкурсу. На жаль, оскільки положення не вимагає обов’язкової перевірки професійних знань та вмінь, вони здебільшого не здійснюються. Оголошення через брак коштів не завжди публікуються в засобах масової інформації, а якщо і друкуються, то в них лише повідомляється про вакансію без конкретних вимог до претендентів. ...Згідно зі статистикою, на посади державних службовців через конкурсний відбір щороку приймається близько 70 відсотків осіб від загальної кількості призначених. Але конкурси часто проходять формально, практично немає змагальності та вибору, оскільки нерідко буває лише один претендент на посаду" [60].

Критерії оцінювання згаданий нами вчений розглядає як сукупність таких якостей: "Оцінюванню підлягають результати роботи: її обсяги і терміни виконання, якість, тобто можливість застосування результатів без доопрацювання або з незначним чи істотним доопрацюванням; а також методи роботи: самостійність, ініціативність, співпраця з колегами, відповідальність,

орієнтація на конкретний результат; терпимість і готовність допомогти, рівень конфліктності, вміння висловлюватись усно і письмово" [60].

Враховуючи вищезазначене, зазначимо, що органічним елементом здійснення державним службовцем його суб'єктивного права на вибір роду занять є *право на професійну кар'єру*, яке повинно реалізовуватися на конкурсних засадах, починаючи від прийняття на державну службу і завершуючи заміщенням вищестоящих вакантних посад. Практичний механізм забезпечення цього права знаходиться у сфері адміністративних засобів регулювання.

3.2 Удосконалення системи принципів державної служби, як засіб ефективності її здійснення

Сутність будь-якого явища – це головне, визначальне в ньому; це сукупність його внутрішніх характерних рис та властивостей, без яких явище втрачаю свою своєрідність та особливість. Соціальна сутність всього того, що породжено цивілізацією, полягає в його ролі, призначенні в суспільстві. Таким чином, будь-яка держава завжди виконувала загально-соціальні функції, діючи в інтересах всього суспільства. Будь-яка держава завжди була поєднанням вузькокласових або групових інтересів панівної верхівки та інтересів всього суспільства.

Однак історична реальність, новітня історія цивілізації внесли суттєву корективу у співвідношення класових і загальних задач держави: з однієї сторони, значно звузилась сутність держави як організації класового панування меншості, а з іншої – суттєво збільшилась і збагатилась палітра загально-соціальних справ держави.

З кінця XIX століття зменшується частка класового змісту сутності держави, а загально-соціальна сторона її сутності зорієнтована здебільшого на забезпечення суспільного блага, гарантування прав і свобод особи. Сучасна держава «наблизилась» до корінних потреб та інтересів суспільства і особистості.

Оцінемо можливості певного удосконалення системи принципів державної служби, як засіб ефективності її здійснення. Для цього ще раз звернемося до переліку принципів закріпленого у ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII принципів державної служби:

Почнемо з першого принципу, - верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

В правовій державі права і свободи людини не тільки характеризують відносини між особою та державою, а й виступають дієвим інструментом обмеження державної влади: держава несе відповідальність перед людиною за свою діяльність в цьому напрямку. В Конституції України міститься норма (ч.2. ст.3), згідно з якою права і свободи людини, їх гарантія «визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Регулювання у сфері здійснення прав і свобод людини відбувається у межах загальнодозволяючого принципу, згідно з яким: «Дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом».

Верховенство Конституції та її пряма дія виражається у: визнанні найвищої юридичної сили Конституції щодо усіх нормативно-правових актів (законів і підзаконних актів), що діють у державі; конституційному контролі, що здійснюється Конституційним судом як органом конституційної юрисдикції за відповідністю Конституції законів та інших актів законодавчої і виконавчої влади; гарантуванні прямої дії норм Конституції.

Завдяки цьому принципу відбувається «змикання» правового регулювання державної служби в Україні з відповідною сферою соціального буття в країнах ЄС.

Правові системи держав-членів ЄС знаходяться в процесі постійного зближення з багатьма різними сферами, які перебувають під впливом законодавства ЄС, наприклад, через законодавчу діяльність інститутів Співтовариства та за допомогою прецедентного права Європейського суду. Концепції законодавства ЄС, у тому числі у адміністративній сфері,

впроваджуються в національні системи за допомогою правил прямої дії або директив, які спочатку мають бути перетворені на національний закон. Правила та директиви мають прямий вплив на адміністративні системи держав-членів і можуть призвести до важливих змін правових принципів, які застосовуються до державної адміністрації в окремому секторі політики.

У рамках судової практики Європейського суду можуть створюватись принципи більш загального характеру, які застосовуються не лише в одній суттєвій галузі права. Більше того, у багатьох випадках саме тлумачення окремих положень законодавства ЄС Європейським судом призводить до змін того, як принципи адміністративного права розуміються у державі-члені ЄС.

Це дозволяє нам зафіксувати свого роду європеїзацію адміністративного права як найважливіший елемент недавніх змін у законодавстві.

Все це свідчить про появу Європейського адміністративного простору, який, в основному, стосується основних інституційних механізмів, процесів, загальних адміністративних стандартів та показників державної служби. Цей перелік є далеко не повним, і існують значні якісні відмінності між державами-членами ЄС. Звичайно ж, проблеми, які викликаються цими відмінностями між державами-членами ЄС, є однією з причин того, чому інституційному будівництву відводиться така важлива роль у процесі розширення у бік Центральної та Східної Європи.

Державам-кандидатам потрібно буде розвивати свої інститути державної служби для того, щоб досягти рівня надійності Європейського адміністративного простору та прийнятного порогового значення загальних принципів, процедур та адміністративних структурних механізмів. Існує мінімальний стандарт якості та надійності державної адміністрації, до якого мають прагнути держави-кандидати.

Принцип законності – це обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

Законність може бути визначена як точне і неухильне дотримання і виконання нормативних положень Конституції, законів, прийнятих на їх основі підзаконних нормативних актів всіма органами держави, установами, організаціями, громадськими утвореннями, посадовими особами і громадянами.

Використання поняття «законність» в юридичні літературі має довготривалу історію. Однак в літературних джерелах існують різні визначення законності. Це знаходить свій прояв в тому, що законність розуміється і як ідея, яка виражається у встановленні і реалізації на практиці соціальної справедливості, удосконаленні державно-правової форми організації суспільства, і як принцип самого права, що заключається у вимозі дотримання норм права, законів суб'єктами, котрим вони адресовані, і як принцип організації і діяльності державного апарата і функціонування політичної системи в цілому. Дана правова категорія розглядається і як метод державного керівництва суспільством, що передбачає видання в установленому порядку нормативно-правових актів, суворий контроль за їх виконанням, забезпечення їх неухильного здійснення всіма, і як особливий режим суспільно-політичного життя, який заключається в тому, що всі сфери суспільних відносин, діяльність всіх органів державної влади, громадських об'єднань, юридичних і фізичних осіб урегульовані нормами права, причому останні суворо дотримуються всіма без виключення учасниками суспільних відносин. В учбовій літературі існують й інші визначення законності. Не зважаючи на певні відмінності між ними, вони фактично не суперечать одне одному : кожне з них фіксує увагу на тій чи іншій стороні цього соціального явища.

Визначальним є той факт, що при розгляді законності практично ніхто з науковців не заперечує її сутнісного змісту, який заключається у суворому і неухильному здійсненні всіма суб'єктами права всіх правових приписів, що містяться в діючих законах. Встановлення сутнісного змісту - це головне в будь-якій теоретичній конструкції, у визначенні поняття того чи іншого суспільного явища.

Основні прояви законності:

- верховенство закону в системі нормативно-правових актів: цей принцип припускає сувору субординацію діючих в країні нормативно-правових актів, відповідність законам всіх інших правових актів – нормативних (підзаконних) і правозастосовчих. Прийняття будь-яким державним органом правового акту, що суперечать закону, є грубим порушенням законності. Якщо в процесі реалізації права, застосування права та чи інша посадова особа стикається з ситуацією, коли підзаконний акт протерічить закону, та вона повинні віддати перевагу закону і прийняти рішення на його основі. Верховенство закону також означає, що найвищою юридичною силою в системі нормативно-правових актів володіє Конституція, а всі закони повинні відповідати Конституції, підзаконні нормативні акти – законам;

- єдність законності: вона означає, що незважаючи на велике різноманіття діючих в країні законів і підзаконних актів, значні місцеві особливості в правовому регулюванні, законність має бути єдиною для всієї держави, всіх її регіонів, з точки зору однакового розуміння і застосування законодавства на всій території. Законність буде єдиною лише тоді, коли по аналогічним, типовим справам приймаються однакові, типові рішення. Єдність законності означає, що закони висувають однакові вимоги до всіх суб'єктів, які перебувають в сфері їх часової та просторової дії;

- загальність законності - це означає, що в суспільстві не повинно бути державних органів, установ, громадських організацій, посадових осіб, громадян, котрі були б поза законом, на яких не поширювалась би дія закону. Зміст цього принципу відповідає гаслу, яке було сформульовано ще за часів Стародавньої Греції: «Під дію закону підпадають усі!». Послідовне втілення в життя цього принципу забезпечує права і свободи особи, а також рівну відповідальність всіх перед законом. Дотримання даного принципу надзвичайно важливе і як одна з важливих умов боротьби з свавіллям влади, з корупцією;

- рівність усіх перед законом, тобто наявність рівних прав і обов'язків у кожного незалежно від соціального положення, посади, раси, статі, майнового стану, місця проживання, національності та кольору шкіри;

- реальність, гарантованість законності: не тільки проголошення, а й втілення в життя приписів законів, насамперед державне забезпечення (реалізація, охорона, захист) прав і свобод людини, проголошених і нормативно-закріплених в Конституції;

- нерозривний взаємозв'язок законності і демократії, їх взаємообумовленість. Законність є основою для становлення і розвитку демократії, і навпаки, демократія є основним чинником зміцнення режиму законності. Без демократії законність може перерости у свавілля держави щодо особи, без законності демократія може виродитися в охлократію (владу натовпу), анархією і свавілля натовпу щодо особи;

- принцип пріоритету (першості) міжнародного права над внутрішньодержавним правом (національним законодавством). Згідно з цим принципом в ході правотворчості не повинні прийматися закони, що суперечать загальновизнаним нормам міжнародного права і міжнародним договорам країни. В процесі ж застосування права при наявності протиріч між нормами національного законодавства і нормами міжнародного права та міжнародними договорами, ратифікованими парламентом, перевага віддається останнім;

- недопустимість протиставлення законності і доцільності. Не можна порушувати закон, відкидати закон, не виконувати його, керуючись міркуваннями життєвої доцільності (індивідуальної, корпоративної, місцевої, та ін.). Передбачається, що закон втілює в собі вищу суспільну доцільність, тобто відповідає цілям і завданням суспільства. В рамках закону слід обирати найбільш оптимальне рішення. Відповідно до цього принципу державні, особливо правоохоронні, органи не можуть діяти незаконно, але, на їх думку, доцільно: нерідко найбільші відхилення від законності мають місце під приводом того, що реалізація, застосування того чи іншого нормативно-правового акту з чиєї то точки зору недоцільно в силу його неефективності, несправедливості, застарілості і навіть з причини його протиріччя праву. Зрозуміло, що в силу своєї формальної визначеності і стабільності закон не може деколи поспівати за динамізмом перетворень у суспільстві. Він застаріває, в певній мірі втрачає свою

ефективність і навіть справедливість. Однак будь-які відхилення від вимог закону, чим би вони не були мотивовані, не можуть бути виправдані. Такі відхилення породжували б нестабільність в правовому регулюванні, невизначеність в правових відносинах і в кінцевому результаті руйнували б законність в державі. Вихід з подібної ситуації можливий тільки шляхом внесення необхідних змін і доповнень в діюче законодавство;

- невідворотність відповідальності (покарання) за вчинене правопорушення. Даний принцип означає, що укріплення законності пов'язано не тільки з суворістю законів, але й з невідворотністю покарання за будь-яке протиправне діяння. Будь-яке протиправне діяння має бути своєчасно розкрите, а особи, винні у його вчиненні, повинні понести передбачене законом покарання. При цьому міри відповідальності повинні застосовуватися у суворій відповідності з законом, тільки в індивідуальному порядку і на підставі достатніх доказів здійснення правопорушення відповідним суб'єктом;

- нерозривний зв'язок законності з загальною і правовою культурою. Законність не може ні розриватися, ні функціонувати без опори на досягнення в духовній сфері, а також надбання в галузі правової культури. Загальна і правова культура – це морально-етична основа законності. Але й сама законність, в свою чергу, є потужним фактором, політико-правовою передумовою формування загальної і правової культури сучасного суспільства. Можна погодитися з думкою про те, що рівень законності залежить від рівня культури суспільства, і, перш за все, від рівня правової культури як населення, так і посадових осіб державного апарату. Багато порушень законності в різних сферах правової діяльності є прямим наслідком низької правової культури. А тому, без досягнення належного рівня правової (як і загальної) культури всіх суб'єктів права, населення в цілому неможливо забезпечити належний рівень законності в державі.

Взаємна відповідальність держави і особи: як громадяни несуть відповідальність перед державою за протиправні діяння, так і держава в особі відповідних органів влади та державних службовців має відповідати за

протиправні дії або рішення щодо громадян. Не може бути й мови про реалізацію цього принципу при такому стані справ, коли у державі в особі її органів і чиновників є переважно привілеї і права, а у громадян – переважно обов'язки. Протягом тисячоліть існування держави громадяни несли відповідальність перед державою, однак ні держава, ні її окремі органи чи державні службовці не несли фактично ніякої відповідальності ні перед суспільством, ні перед окремими громадянами. Дія спеціалізованого правового режиму,, відповідно до якого державним органам і посадовим особам дозволено робити лише те, що для них прямо передбачено законом. Цей припис (режим) має на меті: а) гарантувати дії державних органів і посадових осіб в рамках їхньої компетенції; б) мінімізувати прояви свавілля, порушень законів при здійсненні владними структурами і державними службовцями своїх повноважень. Ці два основних принципи підштовхують нас до необхідності запропонувати доповнення до системи основних засад організації державної служби, з врахуванням цілей спрямованих на її потенційне входження до «європейського адміністративного простору».

Мова йде про те, що правила про державну службу найзагальнішим уособленням яких виступають принципи призначені, з одного боку, для захисту державних службовців при виконанні їх особливої соціальної ролі у демократичних суспільствах та, з іншого боку, для посилення їх професійних стандартів. Державні службовці є суб'єктами державної сфери суспільства – сфери, що регулюється адміністративним правом. Отже, адміністративне право, має регулювати питання делегування повноважень щодо прийняття рішень від імені держави, питання підзвітності професійних державних службовців та механізми контролю за здійсненням державних повноважень. Важливо, що для країн-кандидатів, які прагнуть приєднатися до ЄС або, говорячи іншою мовою, бажаючими стати повноцінними гравцями на Європейському адміністративному просторі, першорядне значення матиме те, якою мірою весь адміністративний контекст, включаючи державну службу, у відповідній країні відповідатиме загальноприйнятим стандартам, які сформульовані на основі принципів адміністративного права та оцінюються також відповідно до них. Відповідно

перелік принципів закріплений у національному законодавстві доцільно доповнити наступними: «принцип дотримання етичних вимог у професійному та приватному житті»; «принцип відповідальності за дії або бездіяльність» та «принцип раціонального управління державними коштами».

Також можливо запропонувати доповнення диспозицій окремих положень норм визначених у ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, зокрема доповнити пункти 1 та 2. Виклавши положення пункту 1 та 2 у наступній формі; «1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав, свобод та інтересів людини і громадянина відповідно до Конституції України та інших законодавчих актів, міжнародних договорів та визнаних Україною судових рішень, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності - обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, дотримуючись загальнолюдських цінностей та вимог справедливості до будь-якої особи…».

ВИСНОВКИ

Магістерська робота присвячена питанням реалізації принципів державної служби в умовах модернізації публічного управління. За результатами дослідження зроблено наступні висновки:

1. Історія формування принципів державної служби в умовах модернізації публічного управління дозволяє визначити передмови формування сучасних підходів до розуміння принципів державної служби. Важливою історичною віхою, яка вплинула на формування сучасного розуміння принципів державної служби стала наукова дискусія щодо головного суб'єкта цих правовідносин, – самого державного службовця. Виходячи з цих засад, можна сказати, що державна служба є засобом реалізації функції соціальної держави, поєднуючи особисті, групові та державні інтереси, будучи основним каналом повсякденних зв'язків держави й народу.

2. Дослідження питання принципів державної служби у науковій літературі відбувалося одразу у декількох площинах. Мова йде про те, що питання проходження державної служби, вимоги до посад та засадничі її положення є предметом дослідження не лише адміністративного але й конституційного та трудового права, науки державного управління та менеджменту. Реалізація завдань державної служби здійснюється на підставі основоположних принципів – принципів державної служби, що є обов'язковими для всіх органів та службовців, які віднесені до цього інституту, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, що становлять зміст державної служби.

3. Досліджено іноземний досвід нормативно-правового закріплення відповідних принципів державної служби, на основі чого запропоновано варіанти уніфікації вітчизняного законодавства у цій сфері. Модернізація професійної державної служби можлива на підставі нових принципів кадрової політики, зокрема й у сфері добору працівників на державну службу, у тому

числі і тих, що включено до так званого «європейського адміністративного простору» : принцип законності, верховенства права та підвищення довіри громадян до органів державного управління; принцип захисту прав людини і громадянина; принцип безкорисливості; принцип відкритості та прозорості; принцип збереження таємниці, що охороняється законом; принцип професіоналізму; принцип відповідальності за дії або бездіяльність; принцип раціонального управління державними коштами; принцип відкритості та конкурентоспроможності набору.

Наголошено, що зазначені принципи органічно доповнені принципами забезпечення етики державних службовців: принцип гідної поведінки; принцип служіння; принцип лояльності; принцип політичної нейтральності; принцип неупередженості; принцип надійності.

4. Підкреслено, що принципи державної служби, також становлять певну систему, якій властиві свої ознаки. Вона має свою внутрішню структуру, яка являє собою сукупність зв’язків, відносин між окремими елементами (правами). Наявність у системи структури на певному законодавчому рівні (рівні окремих елементів) є умовою її існування (здійснення). Найбільш вдалим з нашої точки зору є поділ принципів державної служби на дві великі групи: на конституційні та на організаційні. Наголошено, що принципи державної служби мають також прикладне значення при здійсненні державним службовцем специфічної трудової діяльності в якості співробітника державної установи чи підприємства в галузі управління, організації. Наголошено, що ці норми-принципи є нормами прямої дії. Це дозволяє нам стверджувати, що при їх безпосередньому застосуванні можна використовувати судову практику у тому числі і практику ЄСПЛ.

5. Правила про державну службу найзагальнішим уособленням яких виступають принципи призначені, з одного боку, для захисту державних службовців при виконанні їх особливої соціальної ролі у демократичних суспільствах та, з іншого боку, для посилення їх професійних стандартів. Державні службовці є суб'єктами державної сфери суспільства – сфери, що

регулюється адміністративним правом. Отже, адміністративне право, має регулювати питання делегування повноважень щодо прийняття рішень від імені держави, питання підзвітності професійних державних службовців та механізми контролю за здійсненням державних повноважень.

6. Важливо, що для країн-кандидатів, які прагнуть приєднатися до ЄС або, говорячи іншою мовою, бажаючими стати повноцінними гравцями на Європейському адміністративному просторі, першорядне значення матиме те, якою мірою весь адміністративний контекст, включаючи державну службу, у відповідній країні відповідатиме загальноприйнятим стандартам, які сформульовані на основі принципів адміністративного права та оцінюються також відповідно до них.

Відповідно перелік принципів закріплений у національному законодавстві доцільно доповнити наступними: «принцип дотримання етичних вимог у професійному та приватному житті»; «принцип відповідальності за дії або бездіяльність» та «принцип раціонального управління державними коштами».

Також можливо запропонувати доповнення диспозицій окремих положень норм визначених у ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, зокрема доповнити пункти 1 та 2. Виклавши положення пункту 1 та 2 у наступній формі; «1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав, свобод та інтересів людини і громадянина відповідно до Конституції України та інших законодавчих актів, міжнародних договорів та визнаних Україною судових рішень, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності - обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, дотримуючись загальнолюдських цінностей та вимог справедливості до будь-якої особи…».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині / В.Б. Авер'янов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2006. – № 1. С. 3-8.

2. Аверин А.Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации: Учебн. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2004. 224с.

3. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : навч. посіб. [В. І. Загуменник, В. В. Мусієнко, В. В. Процен - ко ; за заг. ред. О. Х. Юлдашева]. Бендери ; К. : Поліграфіст, 2010. 512 с.

4. Акімов О. О. Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. 20 с.

5. Акімов О. Становлення професійної державної служби в Україні: правові принципи. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 1 (13). С.67.72.

6. Акімов О. Становлення професійної державної служби в Україні: правові принципи. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 1 (13). URL. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_1_15

7. Акімов О.О. Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. …канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Акімов Олександр Олексійович. – Д. :ДРІДУ НАДУ, 2013. 20 с.

8. Андрійко О. Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Х. : Право, 2015. С.9–13.

9. Баранцева К. К. Професіоналізація державної служби. К., 2012. 134 с.

10. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. *Государство и право*. 1996. № 12. С. 15–18.

11. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008. С. 278.

12. Битяк Ю. П. Доктринальні напрями розвитку науки адміністративного права. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Х. : Право, 2015. С.5–9.

13. Бойко І. В. До питання трансформації поглядів на предмет адміністративного права. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.–практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. Х. : Право, 2015. С.115.

14. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч.посіб. К.:УАДУ, 2000. 156 с.

15. Габричидзе Б.Н. и Чернявский А.Г. Служебное право: Учебник для юридических вузов. М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2003. С. 107-108.

16. Гольмен Донна. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная Хартия : право и практика / Донна Гольмен, Дэвид Харрис, Лео Зваак. М. : Изд–во Московского независимого института международного права,1998. 425 с.

17. Гончарук Н. Т. Планування і розвиток професійної кар'єри керівного персоналу у сфері державної служби. Зб. наук. пр. Дніпропетр. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2006. Вип. 3. С. 167-180.

18. Гречко Т.К. Механізм забезпечення ефективнсоіт діяльності державних службовців: автореф. дис.канд.наук з держ.упр.:25.00.03. ДРІДУ НАДУ. Д., 2006. 20 с.

19. Григорчук Н. В. Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних та адміністративних посад. Режим доступу URL.: http://kds.org.ua

20. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація вдержавному управлінні в Україні. Вісник НАДУ. 2005. №3. С. 78-85.

21. Гусев А. В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: автореферат дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 19-26.

22. Давидова Н.О. Принципи особистих немайнових прав фізичної особи Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. №60-61. 2004. С.31-33.

23. Державна служба: навчальний посібник / Кол. авт.; за заг. ред. проф. С.М. Серьогіна. К.: ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2013. 526 с.

24. Добрянський С.П. Актуальні проблеми загальної теорії прав людини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень» / С.П. Добрянський. Одеса, 2003. 18 с.

25. Егоршин А.П. Управление персоналом. 2-е изд. Н. Новгород: НИМБ, 1999. 624с.

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

27. Западинчук О.П. Формування інституту державної служби в Україні: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 4 (23). С. 156-170.

28. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи ЄС. К.: Основи, 2007. 419 с.

29. Изензее Й. Государственное право Германии / Й.Изензее, П.Киркххоф. М. : Институт государства и права РАН, 1994. 320 с.

30. Карпа М.І. Принципи здійснення публічної служби. *Демократичне врядування. Науковий вісник*. 2011. Вип. 6. URL: http: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_15

31. Ківалов С. В. Організація державної служби в Україні: Навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична література. 2002. 328 с.

32. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі України «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. Праць. МОН молодь спорт Україна*, НУ ОЮА. О., 2013. Вип. 68, С. 7-15

33. Кірмач А. В. Публічна служба : Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К. Конус. 2007. 735 с.

34. Класифікація. Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.). К. : Українська енциклопедія, 2001. Т. 3. 792 с.

35. Класифікація. Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.). К. : Українська енциклопедія, 2001. Т. 3. 792 с.

36. Кодекс належної практики у виборчих справах // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії / за ред. Ю. Ключковського. В 2-х част. Ч. 1. К. : Логос, 2016. 552 с.

37. Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні : міжнародний документ. URL.: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

38. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

39. Кузнецов А. О. Принцип / А. О. Кузнецов // Енциклопед. слов. з держ. упр. / уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. С. 561.

40. Куракин А. В. Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы РФ. *Административное и муниципальное право.* 2009. № 3. С.67-74.

41. Курочка Л.М. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 07/2012. № 3. С. 66-72.

42. Курочка Л.М. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 07/2012. № 3. С. 66-72.

43. Лазаренко В. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. А. Лазаренко ; Держ. НДІ МВС України. К., 2010. 20 с.

44. Любимов О. Щодо здійснення класифікації принципів функціонування державної служби. *Соціальне право*. 2018. № 2. С. 127-133. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sopr_2018_2_26

45. Люстрации. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1988. С.293.

46. Магновський І.Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / І.Й.Магновський. Київ, 2003. С. 8-9.

47. Малеин Н. С. Правовые принципы, нормы и судебная практика *Государство и право*. 1996. № 6. С. 12–18.

48. Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе *Советское государство и право*. 1991. № 12. С. 90-98.

49. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права : поняття та система : монографія / Т. О. Мацелик ; Держ. податк. служба України, Нац. ун-т держ. податк. служби України. - Ірпінь : Вид-во Нац. ун-ту ДПС України, 2013. - 341 с.

50. Мельник М. І. Новий Кримінальний кодекс у контексті антикриміногенної політики України // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 15. К. : Ін-т держави і праваім. В. М. Корецького НАН України. 2002. С. 383–390.

51. Мельник М. Механізм корумпованих відносин. *Право України*. 2001. № 4.С. 105–109.

52. Михненко А.М., Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України. *Командор.* 2005. № 1. С. 9 13.

53. Наливайко Л. Р. Принцип політичної неупередженості в системі державної служби /Л. Р. Наливайко, А. Ф. Орєшкова *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2016. № 3(1). С. 41–44.

54. Неумивайченко Н. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 2(25). С. 155-162.

55. Оболенський О.Ю. Принцип професіоналізму в державній службі *Вісник державної служби України*. 1998. № 1. С. 54-61.

56. Одегов Ю.Г. Управление персоналом в структурно-логических схемах. М.: Академический Проект, 2005. 1088 с.

57. Офіційний переклад Конвенції ООН проти корупції. URL.: http://www.rada.gov.ua

58. Охотнікова О. М. Посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 1998. № 3. С. 143–148.

59. Охотский Е. В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание /Е. В. Охотский. М. : Изд-во ЭкоНомика, 2011. 704 с

60. Павленчик П.Т. Добір, конкурс, присяга...резерв-технології Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка. –Львів: Львівська політехніка, 2002. С.183-184.

61. Паславський В. Недолуга реформа держслужби / В. Паславський URL.: http://www.pravda.com.ua

62. Патріотизм // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. І голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : Перун, 2001. С. 711

63. Письменна І.І. Роль принципу наступності в системі державної служби України в умовах суспільних трансформацій *Аспекти публічного управління*. 2015. Жовтень № 10 (24). С. 48-54.

64. Письменна І.І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*, 2011, № 2. С. 144- 150

65. Письменна І.І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: «Державне управління», 2011, № 2. С. 144-150.

66. Полохало В. К. Політологія посткомунізму. К.,1995. С. 163–173.

67. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монограф. / Кол. авт.; За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. 588 с.

68. Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, соціально-психологические аспекты) / под ред. Е.А.Лукашевой. – М. : Институт государства и права РАН, 1997. С.143.

69. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.

70. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. -28 груд. № 52. Ст. 490.

71. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. №4050-VI // Урядовий кур'єр. 2012. 17 січня. №8.

72. Про призначення Згуладзе-Глуксманн Е. першим заступником Міністра внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України

від 17 грудня 2014 р. № 1237-р Верховна Рада України. URL.::http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1237-2014-%D1%80.

73. Про призначення М. Саакашвілі головою Одеської обласної державної адміністрації : Указ Президента України від 30 травня 2015 р. № 304/2015. Верховна Рада України. URL.: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/304/2015.

74. Про призначення Супрун У. першим заступником Міністра охорони здоров'я України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 511-р. Верховна Рада України. URL.: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/511-2016-%D1%80.

75. Про формування складу Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 02 грудня 2014 року № 9-VIII. Верховна Рада України. URL.::http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/9-19.

76. Рабінович П. Основні права людини : поняття, класифікації, тенденції. *Український часопис прав людини*. 1994. №1. С.14–22.

77. Рабінович П. Приватне і публічне право як діалектична єдність / П. Рабінович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали X регіональної науково-практичної конференції (5-6 лютого 2004 р.) – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2004. С.3–4.

78. Рацюк О. О. Державна служба і політика в сучасній Україні : історія пошуку адекватної моделі взаємодії та розмежування. *Грані*. 2014. № 2 (106). С. 154–162.

79. Рачинський А.П. Державний службовець в умовах демократичних реформ в Україні /Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка. –Львів: Львівська політехніка, 2002. С.170-169.

80. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи: моногр. / наук. кер. В.В. Цвєтков. К. : Оріяни, 1998. 364 С. 11. Карпа М.І. Принципи здійснення публічної служби // Демократичне врядування.

Науковий вісник. 2011. Вип. 6. URL: http: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_15

81. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи: моногр. / наук. кер. В.В. Цвєтков. К. : Оріяни, 1998. 364 С.

82. Свірін М. Принципи обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної української держави. Державна служба. 2014. С. 152–156.

83. Система. *Философский словарь* [Под ред. И.Т.Фролова]. М.: Политиздат, 1986. С.427-428.

84. Словник іншомовних слів URL.: http://www.jnsm.com.ua/cgi–bin/u/book/sis.pl?Article=14621&action=show

85. Солоненко О. М. Функціональний аспект принципів права у правозастосовній діяльності . *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 1(1). С. 10-15. С. 10.

86. Спасенко В. О.Деякі питання адміністративно-правового регулювання діяльності державної реєстраційної служби України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 153-157.

87. Старилов Ю. Н. Служебное право. М. : Изд-во БЕК, 1996. 683 с. (С.199.)

88. Старилов Ю.Н Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. С. 79 - 82

89. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. №2. С. 40-44.

90. Студеникин С. С. Советская государственная служба. *Вопросы советского административного права.* М., Л.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 61-96.

91. Тарнавська Н. П. Менеджмент: теорія та практика. Т. : Карт-бланш, 1997. 456 с

92. Тимченко С.М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні: автореф. дис. на

здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2001. С.13-14.

93. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю.А. М. : Юринформцентр, 1998. 798 с.

94. Ткач Г.Й. Принципи службової діяльності в новому Законі України «Про державну службу». *Вісник Львівського університету. Серія Юридична.* 2013. Вип. 58. С. 163-169.

95. Ткаченко Ю. Планирование карьеры сотрудников кадрового резерва. *Служба кадров и персонал.* 2005. № 3. С. 45–49.

96. Узун Ю.В. Концепт «громадянське суспільство» : принципи сучасної теоретико-методологічної парадигми. *Держава і право*. 2003. №21. С.612–617.

97. Україні - європейські принципи державної служби : буклет. - К. : ГУДС, Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. : http://www.center.gov.ua/publikaciyi-centru/inshi-publikaciyi.html

98. Федчишин С. А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 2. С. 206–209.

99. Цілісність. *Великий тлумачний словник сучасної української мови*. К.; Ірпінь: Перум, 2001. С.1365.

100. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 16. С. 95-99. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_16_22

101. Шаров Ю.П. Проблеми кадрового забезпечення державної служби і навчальні програми підготовки державних службовців. *Вісник Державної Служби*. 2001. №2. С. 90-94.

102. Янюк Н. В. Принцип політичного нейтралітету в діяльності посадових осіб. *Право України*. 2000. № 12. С. 62–64.

103. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) URL.: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-III-2008-4-UKR.pdf - С. 7–8.

104. Ustawa o sluzbie cywilnej: 18 grudnia 1998 r. *Dziennik Ustaw*. 1999. № 49. Poz. 483.

Виконав: студент магістратури

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

заочної форми навчання	_____	Булаєвська О. В.
«____» грудня 2021 р.	Підпис	Ініціали, прізвище

Науковий керівник доктор наук з державного управління, доцент	_____	Л.О. Маєвський
«____» грудня 2021 р.	Підпис	Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту: Завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, доктор наук з державного управління, доцент	_____	Е.В. Щепанський
«____» грудня 2021 р.	Підпис	Ініціали, прізвище