МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

Галай Вікторія Олександрівна

УДК 342.922+35.08

ДИСЕРТАЦІЯ

СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

_____ В.О. Галай

Науковий консультант – Гречанюк Сергій Костянтинович, доктор юридичних наук, професор

Ірпінь – 2020

АНОТАЦІЯ

Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України. – *Кваліфікована наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Університет державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2020.

Актуальність темидисертаційного дослідження зумовлена тим, що питання оновлення підходів до діяльності публічної служби залишається актуальним і, значною мірою, невирішеним концептуально елементом усіх реформ публічного управління від часу відновлення незалежності України. Після Революції гідності реформування публічної служби ставилось у пріоритет впровадження реформ і продовжує залишатись на важливому місці. Проведення незалежних наукових досліджень дозволяє робити незаангажовані висновки. Тому авторський погляд на зазначену Стратегію реформи державного управління до 2021 року дозволяє чітко відмітити її слабку сторону: фокусованість на частці державного апарату, на працівниках, що діють згідно до Закону України "Про державну службу". Це лише частина осіб, які виконують завдання і функції держави і оновлення їхньої діяльності без усього переліку персоналу публічної служби виглядає на наш погляд частковим і контраверсійним. З нашої позиції, лише комплексний погляд на оновлення публічного управління спроможний надати ефективного результату реформи публічної служби. Принципи державної служби є фундаментом для всього інституту публічної служби, який повинен орієнтуватися на людину, її можливості та ресурси, а система принципів повинна враховуватися при прийнятті нових нормативно-правових актів у сфері публічної служби. Адже саме на основі принципів публічної служби організовується сам процес

публічного управління, тобто продумана й обґрунтована впорядкованість дій з управлінських функцій, вибору методів, прийомів управлінського впливу.

Особливу увагу у дисертаційному дослідженні зосереджено на перегляді фундаментальних засад розуміння змісту публічної служби як прояву публічного управління. На основі доктринальних праць сучасної світової літератури та сучасних українських поглядів визначено новий тандем ключових категорій адміністративного права дотично до теми дисертації. Розкрито авторське бачення співвідношення категорій "державне управління", "публічне адміністрування" та "публічне управління", яке засновується на пріоритеті останнього з них як такого, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії. Визначено публічне управління як основну категорію адміністративної діяльності, публічну службу – як термін, що оптимально розкриває діяльність сукупності осіб, які його здійснюють.Модерне бачення видів публічної служби в Україні дозволило розглядати доцільним є її поділ на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. Перші дві категорії з цього ряду є універсалізованим відображенням у вітчизняній правовій системі цивільної публічної служби, остання – охоплює сучасне розуміння змістовно застарілої мілітаризованої публічної служби. Відповідно до актуальних політико-правових реалій переосмислено елементи публічної служби та запропоновано таку їх систему: заснованість на ознаках сталості, виконання завдань і функцій держави, здійснення цієї діяльності на професійній основі, що дозволило винести за рамки концептуального бачення публічних службовців тих, хто залучений до неї на тимчасових засадах, виконує обслуговуючі або забезпечуючі функції, є політичними призначенцями.З метою формування авторської концепції принципів, правовий феномен "принципи публічної (державної) служби" було досліджено у контексті історичної ретроспективи на українських землях до утворення сучасної незалежної Української держави. Розкрито авторську позицію щодо оновлення системи принципів публічної служби в сучасній Україні, яка ґрунтується на історично усталених засадах публічної (державної)

служби, що зазнають переосмислення під впливом адміністративної реформи й кращих сучасних міжнародних підходів ефективного публічного урядування, а також особливостей професійної діяльності різних груп представників публічної служби.Визначено класифікацію принципів публічної служби на основі аналізу різноманітних підходів до систематизації принципів публічної служби у сучасній вітчизняній та іноземній адміністративно-правовій науці, з позицій системності, ціннісного та функціонального спрямування, юридичної визначеності та простоти розуміння. Внаслідок системного опрацювання міжнародно-правових засад діяльності публічної служби виділено групи стандартів функціонування публічної служби та публічних службовців, стандартів надання адміністративних послуг, стандартів побудови доброчесної публічної служби та протидії корупції.На основі дослідження принципів публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім'ї та країнах континентальної Європи відмічено низку пропозицій щодо впровадження в національну практику адміністративно-правового урегулювання.Сформовано авторське поняття, основні елементи змістових та процедурних принципів публічної служби, а також з'ясовано особливості їх впровадження у практичну діяльність публічних службовців.За результатом дослідження було окреслено шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні шляхом рекомендації концептуального рівня щодо розробки уніфікованого законодавчого акту про публічну службу, а також низку пропозицій щодо внесення розроблених у дисертації змін і доповнень до нормативно-правових актів.

Розділ 1 "Теоретико-правові та методологічні засади оновлення змісту і системи, а також принципів публічної служби в Україні" об'єднує чотири підрозділи, в яких розкрито:проблематику дослідження категорій публічне управління і публічна служба, зокрема, доведено, що система принципів, які сьогодні у адміністративно-правовій літературі невиправдано розкривається одночасно у зв'язку із адміністративним правом загалом і з публічною адміністрацією (управлінням) та публічною (державною) службою зокрема,

мають бути адресованими виключно публічній службі як категорії, що втілює в життя публічне управління;питання адміністративно-правового забезпеченнясистеми публічної служби в Україні та її змісту, у тому числі,включення до категорії публічна служба усіх працівників, що виконують публічне управління у органах виконавчої влади, місцевому самоврядуванні, а також мілітаризованих та інших спеціалізованих службовців, а також некоректність зарахування до складу публічної служби представників органів судової влади (суддів, прокурорів) та усіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби; історичні підходи до принципів державної служби на українських землях, де проаналізовано підходи учених до виокремлення етапів становлення і розвитку інституту державної служби України у зв’язку з відсутністю єдиної узгодженої позиції у науковому колі до такої диференціації та запропоновано авторську періодизацію історичних підходів до принципів державної служби на українських землях; оновлення принципів публічної служби в сучасній Україні, яке ґрунтуєтьсяна історично сформованих уявленнях про державну службу, місцеве самоврядування, спеціалізовану службу, з урахуванням цінностей, закладених в адміністративній реформі й у міжнародних стандартах належного урядування та суспільного запиту на оновлення.

Розділ 2 "Використання іноземного досвіду для формування нової концепції принципів публічної служби в Україні" налічує три підрозділи і присвячений міжнародним стандартам впровадження принципів публічної служби. З’ясовано, що принципи "доброго урядування" є своєрідним базисом для створення міжнародних стандартів діяльності публічних службовців і є важливою сходинкою при розгляді питання співвідношення категорій "принципи" та "стандарти" належного урядування. Практичний аспект дотримання цих стандартів є показником досягнення прогресу у якості надання публічних послуг представниками публічної служби.Міжнародні стандарти публічної служби диференційовано за критеріямикомпетенції органів, хронологіїприйняття, дотриманніпринципів належного урядування, сфери

діяльності, суб’єктів публічної служби. Виділено низку правових інструментів впровадження принципів публічної служби в Україні. Дослідження принципів публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім’ї(країни Великобританії, Австралії, Сполучених Штатів Америки та Канади) дало можливість визначити найбільш поширені принципи: лояльність, чесність, ввічливість, справедливість, відкритість, об'єктивність та підзвітність. Узагальнюючи досвід країн континентальної Європи(Федеративної Республіки Німеччини, Польщі, Франції, Іспанії, Естонії, Болгарії, Литви, Латвії, Словаччини, Норвегії та інших країн), виокремлено загальні принципи публічної служби цих країн: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційну спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень. Враховано необхідність впровадження засад підзвітності, організаційної спроможності та залучення, які недостатньо відображені законодавстві України про публічну службу.

Розділ 3 "Змістові принципи публічної служби: від розуміння до реалізації" об’єднує три підрозділи, де досліджено засадничість принципу верховенства права у діяльності української публічної служби, адміністративно-правовий зміст принципу рівності у практиці функціонування публічної служби та застосування принципу персональної відповідальності публічних службовців.З’ясовано, що у правовій доктрині цим принципам не присвячено достатньо уваги.Доведено несистемність розуміння та закріплення принципу верховенства права в національному законодавстві, що зумовлює вибірковість його практичного застосування у публічній службі. Авторське визначення верховенства права зведено до примату прав людини, що складає зміст та основу діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, передбачає неухильне дотримання законності та юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя.Внаслідок проведеного аналізу констатовано, що у правовій доктрині зміст принципу рівності немає єдиного тлумачення та й нині залишається предметом наукових

дискусій.Принцип рівності запропоновано трактувати як елемент верховенства права та гарантію наділення однаковим за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини. Визначено, що дефініція "відповідальність" є складною соціальною категорією, зокрема однією із складових якої є юридична відповідальність. Відповідальність поєднує у собі як позитивну, так і негативну складові, при цьому її особливістю є її закріплення у відповідних правових нормах (законах та підзаконних нормативних актах) за конкретно порушені норми.Наголошено, що чітке закріплення як дефініції персональна відповідальність у законі України, так і внесення низки змін до чинних нормативних актів щодо порядку притягнення конкретних суб’єктів, зокрема публічної служби саме до персональної відповідальності, сприятиме належному виконанню обов’язків та реалізації наданих повноважень згідно із призначенням публічної служби.

Розділ 4 "Процедурні принципи публічної служби: від урегулювання до впровадження" налічує п’ять підрозділів, присвячених побудові діяльності публічної служби України на основах принципу доброчесності,адміністративно-правовим засадам принципу відкритості, принципу підконтрольності публічної служби,інноваційному змісту принципу клієнтоорієнтованості та принципу ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців. Сформовано низку структурних елементів принципу доброчесності публічного службовця: 1) наявність виховання, самовиховання та освіти, які формують особисті якості; 2) наявність моральних якостей таких як гідність, повага, патріотизм, сумлінність, чесність, відповідальність, добропорядність та ін.; 3) дотримання етичних норм у процесі виконання функцій держави та місцевого самоврядування, яке полягає у виконанні правил етичної поведінки для різних категорій публічних службовців, встановлених чинними нормативно-правовими актами національного та міжнародного законодавства; 4) дотримання публічного інтересу над приватними інтересами публічного службовця при виконанні повноважень; 5) дотримання інформаційної конфіденційності; 6) недопущення конфлікту інтересів та

корупції та ін. Відмічено колізії розкриття засади відкритості у законах України, якими урегульовано діяльність органів публічної служби. Зокрема, в одних актах принцип відкритості законодавцем вживається самостійно, в других – як відкритість та прозорість, в третіх – як гласність чи публічність, в четвертих – взагалі не наведений. Підсумовано, що відкритість публічного управління передбачає поєднання прозорості та можливості участі громадян у прийнятті рішень публічної служби.Наведено відмінності доктринального змісту поняття підконтрольність у нормативно-правових актах, якими урегульовано діяльність органів публічної влади, зокрема, вітчизняне законодавство протиставляє внутрішню підконтрольність у органі публічної влади зовнішньому контролю та нагляду. Сформульовано авторський інструмент комплексної побудови публічної служби на засадах підконтрольності суспільству та його впровадження у законодавство та практику. До його критеріїв віднесено: громадський моніторинг (нагляд) за діяльністю публічної служби; публічне звітування органів публічної влади; взаємодія органів публічної служби з представниками громадянського; оскарження та зміни рішень публічної служби у адміністративному порядку; врахування думки громадськості при прийнятті рішень органами влади; включення до робочих груп представників експертної громадськості.Доведено, що клієнтоорієнтованість публічної служби спроможна суттєво підсилити концептуальні основи української публічної служби.Обґрунтовано, що уведення засади клієнтоорієнтованості у адміністративно-правові відносини здатне принести користь для публічного управління завдяки синергетичному ефекту, який дозволяє визначити нові риси та інструментальні особливості у цій галузі. Адже клієнтоорієнтованість орієнтована на управління суспільним розвитком не з позицій патерналізму, а через взаємодію з громадянами за принципами сервісних організацій. З’ясовано, що серед розглянутих нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність публічних службовців, термін "ефективність" застосовується законодавцем одночасно як принцип, обов’язок і елемент оцінювання діяльності. При цьому сталих та

чітких критеріїв визначення ефективності публічної служби не наведено. За результатами емпіричного аналізу веб-порталів Міністерства охорони здоров'я України та Центру медичної статистики було з'ясовано ключові характеристики запровадження засади ефективності у діяльність публічних службовців будь-якої галузі публічного управління: мета, завдання і очікувані результати діяльності, а також способи оцінки результатів кожним публічним службовцем у межах своїх повноважень та виділених ресурсів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація єодним із перших в адміністративному праві України комплексних монографічних досліджень принципів публічної служби, що заснована на нових концептуальних засадах публічно-сервісної діяльності.

Сучасний науково-обґрунтований погляд на призначення публічної служби та класифікацію видів публічних службовців дозволив сформулювати авторські підходи до розкриття їхньої діяльності відповідно до оновлених змістових та процедурних принципів. Такий підхід дозволив отримати якісно нові результати науково-теоретичного та прикладного характеру щодо удосконалення положень науки адміністративного права та практики діяльності публічних службовців як його суб'єктів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем:

– *обґрунтовано* потребу відходу від категорій "публічна адміністрація" та "державна служба" як невідповідних сучасним викликам на користь "публічного управління" як змісту діяльності та "публічної служби" як сукупності службовців, які його здійснюють;

– *запропоновано* в основі сучасної концепції принципів публічної служби покласти їхню практикоорієнтованість. З цією метою запропоновано замість трьох рівнів принципів, які одночасно розглядаються у вітчизняному адміністративному праві (у зв'язку із адміністративним правом загалом, та публічною адміністрацією (управлінням) та публічною (державною) службою

зокрема) використовувати систему принципів, адресованих виключно публічній службі як спільноті, що втілює в життя публічне управління;

– *констатовано* методологічно невірний і ціннісно застарілий підхід щодо класифікації публічної служби на цивільну і мілітаризовану службу: щодо першого з них доведено гіпотезу щодо укорінення у вітчизняній доктрині адміністративного права некоректного буквального перекладу з англійської мови "civil service" як "цивільної державної служби";щодо останнього, наведено аргументацію використання класифікаційної групи "спеціальна публічна служба" замість "мілітаризована державна служба" як більш універсальної та адекватної сучасним потребам демократизації та демілітаризації. Найбільш загальним об’єднуючим поняттям для цих найманих державою працівників пропонується не "публічна служба" (англ. Public service, public servants), а "публічний сектор" (англ. Public sector), що за нашим баченням складає поняття публічної служби у широкому розумінні;

– *запропоновано* сучасну концепцію диференціації принципів публічної служби на змістові (загальні, базові, притаманні усім суб’єктам публічної служби, на яких ґрунтується виконання їх обов’язків як представників публічної влади) та процедурні принципи (принципи, на підставі яких формуються процеси забезпечення діяльності суб’єктів публічної служби як між собою, так і з урахуванням особливостей їх статусу та взаємовідносин з іншими суб’єктами публічного права);

–*запропоновано* нормативно урегулювати та впроваджувати принципи ефективності та клієнтоорієнтованості як такі, що походять із економічного сектору та складають фундамент якісної діяльності. Щодо кожного з них запропоновану комплексне бачення елементів, шляхи впровадження у законодавство та практичну діяльність публічної служби.

Удосконалено: науковий підхід, щодо розгляду поняття публічної служби на двох рівнях – у широкому і вузькому розумінні, де поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті, інше ж залишається науковим терміном:- запропоновано авторський термін "публічна служба (у

вузькому розумінні)" – професійна діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності;- у широкому розумінні до змісту публічної служби важливо додавати ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного урядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо);розгляд служби у місцевому самоврядуванні як виду публічної служби, адже згідно із реформою децентралізації функції службовців органів місцевого самоврядування наближаються до завдань виконавчої влади; наукове бачення поділу публічної служби на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. У основу такої класифікації покладені удосконалені ознаки сталості (постійного, не тимчасового характеру служби); виконання завдань і функцій держави (на відміну не обслуговуючих, забезпечуючих функцій); здійснення цієї діяльності на професійній основі (на відміну від політичних резонів призначення як то результати політичної конфігурації після виборчого процесу);підходи щодо критики надто розширювального погляду на коло публічних службовців у законодавстві України, зокрема у Кодексі адміністративного судочинства України. Шляхом аналізу критеріїв професійності та постійності у зв’язку із ключовою засадою здійснення завдань і функцій держави запропоновано не розглядати публічними службовцями працівників, які виконують тимчасові, обслуговуючі функції. Зокрема, на цій підставі запропоновано серед складу публічної служби не розглядати представників органів судової влади як таких, що мають принципово інші цілі діяльності та порядок прийняття та проходження служби, або ж, у випадку роботи у апаратах судів, прокуратури, не пов’язані із безпосереднім виконанням завдань і функцій держави. Аналогічно, за підходом особливого характеру цілей і змісту діяльності не вважаємо коректним зараховувати до публічних службовців осіб, які перебувають на військовій

службі, альтернативній (невійськовій) службі, дипломатичній, патронатній службі. Для перелічених категорій осіб допускається розглядати альтернативний термін, що претендує на визнання у теорії адміністративного права – робота (служба) у публічному секторі як публічна служба у широкому розумінні; наукові підходи з формування принципів державної служби на українських землях до проголошення України незалежною за такою диференціацією етапів становлення та розвитку державної служби: I етап – період козаччини, II етап – період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради), III етап – період Української Держави, IV етап – період панування радянської влади (державного управління УРСР). На кожному етапі виділено притаманні цінності державної служби і їхні класифікації;систему правових інструментів впровадження принципів публічної служби в Україні на основі міжнародних стандартів належного урядування та діяльності публічних службовців;бачення принципу рівності на публічній службі як системи наступних елементів: рівність людей у гідності і правах; рівність перед законом; заборона дискримінації; рівність перед судом;комплексне бачення принципу відповідальності на публічній службі як персональної відповідальності за прийняті рішення, дії чи бездіяльність на займаній посаді у публічній службі;наукові позиції щодо підконтрольності публічних службовців як поєднання внутрішньої підконтрольності державним органам, а також підзвітності суспільству. У зв'язку з цим побудовано інструмент реалізації принципу підконтрольності представників публічної служби за такими оцінними індикаторами: можливість нагляду (моніторингу) за усіма напрямами діяльності; звітування; зближення з третім сектором; можливість оскарження та скасування прийнятих рішень; наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості.

Дістали подальшого розвитку: погляди щодо класифікації принципів діяльності публічних службовців за різноманітними критеріями за переваги практичного підходу доцільності застосування та з орієнтацією на пріоритет прав людини; наукові позиції щодо розгляду принципу верховенства права як

основоположного, на якому має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й публічної служби. Запропоноване авторське визначення верховенства права на публічній службі та система його елементів: законність, юридична визначеність, заборона свавільного розсуду, доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби;погляди на зміст доброчесності на публічній службі як принципу, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування. Було виокремлено елементи принципу доброчесності та шляхи практичної реалізації у діяльності публічних службовців; бачення відкритості у діяльності органів публічної служби як процедурного принципу, що формує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами. Запропоновано систему елементів організації публічної служби на засадах відкритості та її оцінки; позиції щодо доцільності прийняття уніфікованого законодавчого акту про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби; бачення щодо потреби впровадження категорій "публічне управління" і "публічна служба" до Конституції України, що сприятиме уніфікованості розуміння підходів до суспільного договору, за-для якого і приймається основний закон держави;науково-обґрунтовані пропозиції щодо оновлення нормативно-правових засад діяльності публічного управління: на основі авторських позицій щодо змісту і системи принципів публічної служби запропоновано численні зміни і доповнення до Конституції України; законів "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування", "Про Національну поліцію", а також інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність різних видів публічної служби;пропозиції з удосконалення чинного

законодавства з урахуванням досвіду розвинутих іноземних країн: зокрема, встановлення правил прийняття на державну службу та просування у ній на конкурсній основі та за правилом поступового просування; підвищення кваліфікації службовців; важливості розробки етичних принципів діяльності публічних службовців та ін.

Одержані результати можуть бути використані як основа для удосконалення інституту публічної служби в контексті сучасного погляду на принципи, які застосовують у своїй діяльності публічні службовці при виконанні покладених на них державою повноважень; як інструмент впровадження окремих положень адміністративної реформи з дотриманням міжнародних стандартів належного урядування; як удосконалення діяльності органів публічної влади при взаємодії з недержавними організаціями та громадянами на основі дотримання основних принципів публічної служби; при викладанні навчальних дисциплін, що стосуються сфери публічного управління та діяльності із захисту прав людини.

Ключові слова:принципи, система, публічна служба, публічне управління, державна служба, місцеве самоврядування, верховенство права, рівність, персональна відповідальність, доброчесність, клієнтоорієнтованість, ефективність, відкритість, підконтрольність, належне урядування, міжнародні стандарти, країни континентальної Європи, країни Англосаксонської правової сім’ї,Україна.

SUMMARY

HalaiV. O. Modern Conception of Principles of Public Service in the Administrative Law of Ukraine. – *Qualified scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for obtaining a scientific degree of doctor of law in the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law, information law. – University of State Fiscal Service of Ukraine. – Irpin, 2020.

The relevance of the topic of the dissertation research is due to the fact that the issue of updating approaches to public service activity has been and remains a constant element of all public administration reforms since the restoration of Ukraine's independence. After the Revolution of dignity, public service reform has been a priority for implementation of reforms and continues to be important. Independent scientific research allows to draw simple conclusions. Therefore, the author's view of the aforementioned Strategy of public administration reform until 2021 allows to clearly identify its weak side: the focus on the state apparatus, on employees acting in accordance with the Law of Ukraine "On Public Service". This is just a part of the persons performing the tasks and functions of the state and updating their activities without all the list of public service personnel looks in our view partial and controversial. From our point of view, only a comprehensive view of updating public administration can provide an effective result of public service reform. The principles of state service are the dasis for the entire institution of public service, which should focus on the person, his capabilities and resources, and the system of principles should be taken into account when adopting new regulatory legal acts in the field of public service. After all, based on the principles of public service, the very process of public management is organized, that is, thoughtful and substantiated ordering of actions on management functions, choice of methods, techniques of managerial influence.

Particular attention in the dissertation is focused on reviewing the fundamental principles of understanding the content of public service as a manifestation of public administration. On the basis of the doctrinal works of contemporary world literature and contemporary Ukrainian views, a new tandem of key categories of administrative law has been identified in relation to the topic of the dissertation. The author's vision of the correlation of the categories of "state governance", "public governance" and "public administration" is revealed, which is based on the priority of the latter of them as such, which updates and saturates the more outdated categories with a modernized meaning. Public administration is defined as the main category of administrative activity, public service – as a term that optimally discloses the

activities of the set of persons which carry it out. The modern vision of the types of public service in Ukraine has made it possible to consider appropriate its division into state service, service in bodies of local self-government and specialized service. The first two categories are a universal reflection in the domestic legal system of civil public service, the last one covers the modern understanding of a meaningfully outdated militarized public service. In accordance with the current political and legal realities, the elements of public service have been rethought and the following system has been proposed: based on signs of sustainability, fulfillment of tasks and functions of the state, carrying out this activity on a professional basis, which allowed to take beyond the conceptual vision of public servants those involved in it on a temporary basis, performing service or support functions, are political appointees. In order to form the author's conception of principles, the legal phenomenon of "principles of public (state) service" was explored in the context of historical retrospective on Ukrainian lands before the formation of a modern independent Ukrainian state. The author's position on updating the system of principles of public service in modern Ukraine, which is based on historically established principles of public (state) service, undergoing a rethinking under the influence of administrative reform and the best modern international approaches of effective public administration, as well as the peculiarities of professional activity of various groups of representatives of public service were disclosed. The classification of the principles of public service based on the analysis of various approaches to the systematization of the principles of public service in modern domestic and foreign administrative and legal science, from the standpoint of systematic, value and functional direction, legal certainty and simplicity of understanding was determined. Due to the systematic elaboration of international legal principles of public service activity, groups of standards of functioning of public service and public servants, standards of providing administrative services, standards of building a virtuous public service and combating corruption have been distinguished. Based on a study of the principles of public service in the countries of the Anglo-Saxon legal family and countries of continental Europe, a number of proposals on the implementation of administrative regulation in the national practice

have been identified. The author's concept, main elements of substantive and procedural principles of public service were formed, and also the features of their implementation in the practical activities of public servants were clarified. As a result of the research, the ways of improving the administrative and legal regulation of the public service in Ukraine were outlined by the recommendation at a conceptual level on the development of the unified legislative act on the public service, as well as a number of proposals for amendments to the legal acts developed in the dissertation.

Section 1 "Theoretical and Legal and Methodological Foundations of Updating the Content and System as well as the Principles of Public Service in Ukraine" combines four subsections, which reveal: problems of research of categories of public administration and public service, in particular, it was proved that the system of principles, which today in administrative legal literature is unjustifiably disclosed simultaneously in connection with administrative law in general and public administration (management) and public (state) service in particular, should be addressed solely to the public service as a category that implements public administration; issues of administrative and legal support of the public service system in Ukraine and its content, including the inclusion in the category of public service of all employees performing public administration in executive bodies, local self-government, as well as militarized and other specialized employees, as well as the incorrectness of admission to the public service of representatives of the judiciary (judges, prosecutors) and all, without exception, representatives of the military service, alternative (non-military) service, diplomatic service; historical approaches to the principles of public service on Ukrainian lands, where the approaches of scientists to highlighting the stages of formation and development of the institution of state service of Ukraine in connection with the lack of a single agreed position in the scientific community on such differentiation were analyzed and author's periodization of historical approaches to the principles of state service on the Ukrainian lands was proposed; updating the principles of public service in modern Ukraine, based on historical ideas about public service, local government, specialized

service, taking into account the values embodied in administrative reform and in international standards of good governance and public request for updating.

Section 2 "Using Foreign Experience for Formulation of a New Concept of Public Service Principles in Ukraine" has three subsections and is devoted to international standards for implementing public service principles. It has been established that the principles of "good governance" are a kind of basis for the creation of international standards for the activities of public servants and are an important step in considering the correlation between the categories of "principles" and "standards" of good governance. The practical aspect of adhering to these standards is an indicator of the progress made in the provision of public services by public service representatives. International standards of public service are differentiated by criteria of authority, timeline of adoption, adherence to the principles of good governance, sphere of activity, subjects of public service. A number of legal instruments for implementation of the principles of public service in Ukraine were highlighted. A study of public service principles in the Anglo-Saxon legal family (UK, Australia, United States and Canada) allowed us to identify the most common principles: loyalty, honesty, integrity, fairness, openness, objectivity and accountability. Summarizing the experience of continental European countries (the Federal Republic of Germany, Poland, France, Spain, Estonia, Bulgaria, Lithuania, Latvia, Slovakia, Norwayand other countries), the general principles of public service in these countries were outlined: the rule of law, clarity and unanimity of law, accountability and responsibility, efficiency, organizational capacity and involvement of citizens in decision-making processes. The necessity to introduce the principles of accountability, organizational capacity and involvement that are not sufficiently reflected in the legislation of Ukraine on public service was taken into account.

Section 3 "The Semantic Principles of Public Service: from Understanding to Implementation" combines three subsections, which study the ambiguity of the rule of law in the activities of the Ukrainian public service, administrative and legal content of the principle of equality in the practice of functioning of public service and

the application of the principle of personal responsibility of public servants. It was established that the legal doctrine does not devote enough attention to these principles. The inconsistency of the understanding and consolidation of the principle of the rule of law in national legislation was proved, which determines the selectivity of its practical application in public service. The author's definition of the rule of law in relation to the primacy of human rights, which constitutes the content and basis of activity of the legislative, executive and judicial branches of power, implies steady observance of law and legal certainty, prohibition of arbitrary discretion, ensuring access to justice. As a result of the analysis, it was stated that the content of the principle of equality in the legal doctrine does not have a single interpretation and is still the subject of scientific debate. The principle of equality is proposed to be interpreted as an element of the rule of law and a guarantee of the equal rights and freedoms of each person in terms of their scope and content. It was determined that the definition of "responsibility" is a complex social category, in particular one of the components of which is legal liability. Responsibility combines both positive and negative components, while its peculiarity is its consolidation in the relevant legal norms (laws and by-laws) for specifically violated norms. It is emphasized that a clear consolidation of both the definition of personal responsibility in the law of Ukraine and the introduction of a number of amendments to the existing normative acts on the procedure of bringing specific entities, in particular public service to personal responsibility, will facilitate the proper fulfillment of the duties and the implementation of the powers granted according to the purpose of public service.

Section 4 "Procedural Principles of the Public Service from Settlement to Implementation" has five subsections devoted to the organization of activities of public service of Ukraine on the basis of the principle of integrity, administrative and legal framework of the principle of openness, the principle of accountability of the public service, the innovative content of the principle of customer focus and the principle of efficiency in administrative activities of public employees. A number of structural elements of the principle of integrity of a public servant have been formed: 1) availability of training, self-education and education that shape personal qualities;

2) the presence of moral qualities as dignity, respect, patriotism, integrity, honesty, responsibility, integrity, etc.; 3) observance of ethical standards in the process of performing the functions of the state and local self-government, which consists in compliance with the rules of ethical behavior for different categories of public servants, established by current normative-legal acts of national and international legislation; 4) observance of the public interest over the private interests of a public servant in the exercise of authority; 5) compliance with information confidentiality; 6) prevention of conflicts of interest and corruption, etc.Collisionsof disclosure of the principle of openness in the laws of Ukraine, which regulate the activity of public service bodies, were noted. In particular, in some acts the principle of openness by the legislator is used independently, in others – as openness and transparency, in the third – as transparency or publicity, in the fourth – not given at all.It was concluded that openness of public administration implies a combination of transparency and opportunities for citizen participation in public service decision-making.Differences in the doctrinal content of the concept of accountability in regulatory legal acts that regulate activities of public authorities are given, in particular, domestic law contrasts internal accountability in a public authority with external control and supervision.The author's tool for the comprehensive formation of a public service on the basis of public control and its implementation in legislation and practice was formulated.Its criteria include: public monitoring (observation) of public service activities; public accountability of public authorities; interaction of public service bodies with civilian representatives; appeals and changes in public service decisions in administrative proceedings; taking public opinion into account when making decisions by authorities; inclusion in the working groups of representatives of the expert community. It was proved that the client-oriented nature of the public service can significantly strengthen the conceptual foundations of the Ukrainian public service.It was substantiated that the introduction of a client-orientation framework in administrative-legal relations is able to benefit public management through a synergistic effect that allows to identify new features and instrumentalities in this field.After all, customer focus is focused on managing social development not from

the standpoint of paternalism, but through interaction with citizens on the principle of service organizations. It was found that among the considered legal acts regulating the activity of public servants, the term "efficiency" is used by the legislator at the same time as a principle, obligation and element of performance evaluation. However, there are no clear and stable criteria for determining the effectiveness of the public service.Based on the results of an empirical analysis of the web portals of the Ministry of health of Ukraine and the Center for medical statistics, the key characteristics of introducing the basis of effectiveness in activities of public servants in any area of public administration were clarified: the goal, objectives and expected results of activities, as well as ways of evaluation of results of each public servant within their authority and dedicated resources.

The scientific novelty of the obtained results is that the dissertation is one of the first in the administrative law of Ukraine complex monographic researches of the principles of public service, which is based on new conceptual principles of public service activity.

Modern scientific-based view on the appointment of public service and classification of types of public servants has allowed to formulate the author's approaches to the disclosure of their activities in accordance with updated substantive and procedural principles.Such an approach made it possible to obtain qualitatively new results of scientific, theoretical and applied nature in improving the provisions of the science of administrative law and the practice of public servants as its subjects. As a result of the study, a number of new conceptual scientific provisions and conclusions proposed personally by the applicant were formulated:

– *it was justified*the necessity of leaving the categories of "public governance" and "state service" as inconsistent with modern challenges in favor of "public administration" as a content of activity and "public service" as a set of employees who carry it out;

– *it was proposed* to put their practical orientation at the basis of the modern concept of principles of public service. For this purpose, instead of three levels of principles that are simultaneously considered in domestic administrative law (in

connection with administrative law in general, and public administration (governance) and public (state) service in particular), it is proposed to use a system of principles addressed exclusively to public service as a category implementing public administration;

– *itwasstated*that the approach to the classification of public services into civil and militarized services is methodologically incorrect and value-outdated: according to the first of them, the hypothesis about the rooting in the domestic doctrine of administrative law of an incorrect literal translation from English of "civil service" as "civil public service" was proved; in the latter case, the argument is given for using the classification group "special public service" instead of "militarized state service" as more universal and adequate to modern requirements of democratization and demilitarization. The most common unifying concept for these hired state workers is proposed not the "public service"(eng. Public service, public servants), but the "public sector", which in our view is the concept of public service in the broadest sense;

– *itwassuggested*thefollowingconcept:the modern concept of differentiation of public service principles into substantive (general, basic, inherent to all public service entities on which their duties as public authorities are based)and procedural principles (the principles on the basis of which the processes of ensuring the activity of public service entities, both among themselves, and taking into account the peculiarities of their status and relations with other entities of public law, are formed);

– *it was proposed* to regulate and implement the principles of efficiency and customer orientation as originating from the economic sector and forming the basis of quality activity. For each of them the complex vision of the elements, ways of implementation in the legislation and practical activity of public service were offered.

It was improved: a scientific approach to the consideration of the concept of public service at two levels – in the broad and narrow sense, where the concept in the narrow sense claims to be enshrined in the legislative act, while the other remains a scientific term:- the author’s term "public service (in the narrow sense)" was proposed –professional activities of employees holding positions in public

administration bodies, constantly and directly exercise the authority of public administration based on interaction with the public, responsibility and retribution;- in the broad sense, it is important to add to the content of public service the signs of involving other categories of persons in the fulfillment of the tasks of public administration: in cooperation with the public, appointed political figures, temporary advisers (representatives of foster care services), etc.);consideration of service in local government as a form of public service, because according to the reform of decentralization, the functions of employees of local authorities are approaching the tasks of the executive branch;scientific vision of the division of public service into state service, service in bodies of local self-government, specialized service. This classification is based on improved signs of sustainability (permanent, non-temporary nature of service); performance of tasks and functions of the state (unlike non-servicing, support functions); carrying out these activities on a professional basis (as opposed to the political rationale behind the appointment as the results of the political configuration after the election process);approaches to criticism of a too broad view of the set of public servants in the legislation of Ukraine, in particular in the Code of Administrative Procedure of Ukraine. By analyzing the criteria of professionalism and constancy in connection with the key basis for the implementation of the tasks and functions of the state, it is proposed not to consider employees performing temporary service functions as public servants. In particular, on this basis it was proposed among the composition of the public service not to consider representatives of the judiciary as having fundamentally different goals of activity and procedures for accepting and passing the service, or, in the case of work in the courts, prosecutors not related to the direct fulfillment of tasks and functions of the state. Similarly, according to the special nature of the goals and content of the activity, we do not consider it correct to attribute to public servants persons who are in the military service, alternative (non-military) service, diplomatic service, foster service. For the above categories of persons, it is permissible to consider an alternative term applying for recognition in the theory of administrative law – work (service) in the public sector as a public service in the broad sense; scientific approaches to the formation of

the principles of public service on Ukrainian lands until Ukraine was declared independent in such differentiation of the stages of formation and development of public service: I stage – Cossack period, II stage – period of the Ukrainian People's Republic (the period of the Central Rada), III stage – the period of the Ukrainian State, IV stage – Soviet period (public administration of the Ukrainian SSR). At each stage the inherent values of state service and their classifications were highlighted;system of legal instruments for the implementation of the principles of public service in Ukraine based on international standards of good governance and activities of public servants;the vision of the principle of equality in the public service as a system of the following elements: equality of people in dignity and rights; equality before the law; prohibition of discrimination; equality before the court;a comprehensive vision of the principle of responsibility in the state service as personal responsibility for decisions, actions or omissions in the public service;scientific positions on the accountability of public servants as a combination of internal accountability to public authorities, as well as accountability to society. In this regard, a tool has been built to implement the principle of accountability of representatives of the public service on such assessment indicators: possibility of supervision (monitoring) in all areas of activity; reporting; rapprochement with the third sector; opportunity to appeal and annul decisions; the availability of tools to determine the opinion and needs of the public.

This has been further developed: views on the classification of principles of the activities of public servants according to various criteria with the advantage of a practical approach to the appropriateness of application and focusing on the priority of human rights; scientific positions regarding the consideration of the rule of law as fundamental, on which activities of all branches of government, including public service, should be based. The author defines the rule of law in the public service and the system of its elements: legality, legal certainty, prohibition of arbitrary discretion, access to justice in disputes of public administration, the primacy of respect for human rights in the performance of public service;views on the content of virtue in public service as a principle by which public servants, in the presence of personal

moral qualities, must adhere to ethical standards and promote the prevalence of public interest over private and prevention of violation of information confidentiality and conflicts of interest in the performance of functions of state and local self-government. The elements of the principle of integrity and ways of practical implementation in the activity of public servants were distinguished; a vision of openness in the activities of public service bodies as a procedural principle that builds citizens' trust, eliminates corruption risks and facilitates public participation in public affairs management.The system of elements of organization of public service on the basis of openness and its evaluation was offered; a position on the advisability of adopting a unified public service law that defines its content and relationship with the public administration category, proposes a public service system, consolidate common foundations (principles) and tasks of the public service; the vision of the need to introduce the categories of "public administration" and "public service" in the Constitution of Ukraine, which will contribute to a unified understanding of approaches to the social contract, for which the basic law of the state is adopted; scientifically substantiated proposals for updating the legal framework of public administration activities: based on the author's positions concerning the content and system of principles of public servicenumerous amendments to the Constitution of Ukraine, laws "On Civil Service", "On Local Self-Government", "On National Police", as well as other laws and by-laws regulating the activities of different types of public servicehave been proposed; proposals for improvement of the current legislation taking into account the experience of developed foreign countries: in particular, the establishment of rules for admission to the public service and promotion in it on a competitive basis and according to the rule of gradual promotion; training of public servants; the importance of developing ethical principles for the activities of public servants, etc.

The results obtained can be used as a basis for improving the institute of public service in the context of a modern view of the principles that public servants apply in their activities in the exercise of powers vested in them by the state; as a tool for introducing certain provisions of administrative reform in compliance with

international standards for good governance; as an improvement of the activity of public authorities in cooperation with non-governmental organizations and citizens based on adherence to the basic principles of public service; in teaching subjects related to the field of public administration and human rights activities.

Keywords: principles, system, public service, public administration, state service, local government, rule of law, equality, personal responsibility, integrity, client-orientation, efficiency, openness, accountability, good governance, international standards, countries of continental Europe, countries of the Anglo-Saxon legal family, Ukraine.

ЗМІСТ

Вступ……..……... 29

Розділ 1.Теоретико-правові та методологічні засади оновлення змісту і системи, а також принципів публічної служби в Україні……...… 46

1.1. Поняття і зміст публічної служби…….. 46

1.2. Система публічної служби в Україні: питання адміністративно-правового забезпечення……..... 70

1.3. Історичні підходи до принципів державної служби на українських землях……..... 94

1.4. Оновлення принципів публічної служби в сучасній Україні……. 109

Висновки до першого розділу……. 136

Розділ 2. Використання іноземного досвіду для формування нової концепції принципів публічної служби в Україні…….. 148

2.1. Міжнародні стандарти впровадження принципів публічної служби……...…….. 148

2.2. Принципи публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім'ї……..……...…….. 175

2.3. Принципи публічної служби у країнах континентальної Європи… 187

Висновки до другого розділу …….. 202

Розділ 3. Змістові принципи публічної служби: від розуміння до реалізації …… 207

3.1. Засадничість принципу верховенства права у діяльності української публічної служби…… 207

3.2. Адміністративно-правовий зміст принципу рівності у практиці функціонування публічної служби……...…… 225

3.3. Застосування принципу персональної відповідальності публічних службовців……... 239

Висновки до третього розділу……. 264

РОЗДІЛ 4. Процедурні принципи публічної служби: від урегулювання до впровадження……..... 275

4.1. Побудова діяльності публічної служби України на основах принципу доброчесності……...…… 275

4.2. Адміністративно-правові засади принципу відкритості у діяльності публічної служби…… 291

4.3. Принцип підконтрольності публічної служби у сучасній доктрині адміністративного права……..…….. 314

4.4. Інноваційний зміст принципу клієнтоорієнтованості у публічному управлінні…….…….…….. 336

4.5. Принцип ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців …….…. 364

Висновки до четвертого розділу……. 383

Висновки…….……. 400

Список використаних джерел……..…… 413

Додатки…….…..... 463

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Питання оновлення підходів до діяльності публічної служби залишається актуальним і, значною мірою, невирішеним концептуально елементом усіх реформ публічного управління від часу відновлення незалежності України. Після Революції гідності реформування публічної служби ставилось у пріоритет впровадження реформ і продовжує залишатись на важливому місці.

За результатами дослідження Фонду "Демократичні ініціативи" щодо оцінки реформ, – на погляд населення серед 5 основних гальм реформ на першому місці – бюрократія та чиновники. Відповідно, не повноцінно реалізована Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року набула нового стимулу і відобразилася у переліку основних реформ, що стартували з 2014 року. Конкретної форми оновленню публічної служби було надано у Стратегії реформи державного управління до 2021 року, яка була схвалена Урядом 24 червня 2016 року та перезатверджена у актуальній редакції наприкінці 2018 року. Ключовим завданням реформи щодо державної служби було визначено вдосконалення нормативно-правової бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження. Серед інших пріоритетів реформи – посилення матеріального стимулювання та ефективності праці державних службовців. Авторський погляд на зазначену Стратегію реформи державного управління до 2021 року дозволяє чітко відмітити її слабку сторону: фокусованість на частці державного апарату, на працівниках, що діють згідно до Закону України "Про державну службу". Це лише частина осіб, які виконують завдання і функції держави і оновлення їхньої діяльності без усього переліку персоналу публічної служби виглядає на наш погляд частковим і контраверсійним. З нашої позиції, лише комплексний погляд на оновлення

публічного управління спроможний надати ефективного результату реформи публічної служби та оновлення її адміністративно-правового забезпечення.

Правове забезпечення формування та функціонування публічної служби завжди було одним із найважливіших питань, які входять до кола наукових розробок адміністративно-правової науки. На сьогодні можна констатувати існування доктринального розуміння ключового значення публічної служби для адміністративного права і проведення значної кількості наукових досліджень різних аспектів цієї служби. Натомість динаміка реформ в Україні, зміни до законодавства, створення нових адміністративних моделей, а також впровадження нових адміністративних процедур у сфері функціонування публічної служби обумовлює необхідність проведення подальших наукових розробок цієї сфери. Оскільки принципи є фундаментом для всього інституту публічної служби, їх концептуальне переосмислення дозволяє удосконалити процес публічного управління. Відображення в оновленому баченні принципів публічної служби сучасних тенденцій адміністративного права дозволить побудувати в Україні людиноцентричну ефективну публічну службу сервісного типу.

Серед учених, представників науки адміністративного права та публічного управління, які досліджували проблематику публічної служби важливо виділити таких науковців як В. Авер'янов, А. Берлач, В. Білоус, Ю. Битяк, О. Боднарчук, М. Германюк, С. Головатий, С. Гречанюк, С. Даниленко, Д. Журавльов, Р. Калюжний, Л. Касьяненко, І. Кердзевадзе, С. Ківалов, Ю. Кізілов, В. Колпаков, Т. Коломоєць, І. Криворучко, О. Кузьменко, І. Лаврінчук, О. Линдюк, Т. Мацелик, Р. Мельник, А. Новицький, Ю. Оніщик, А. Онупрієнко, Р. Падалка, Д. Приймаченко, Л. Прудиус, В. Пузирний, О. Рябченко, А. Собакарь, С. Стеценко, Н. Чеховська, Н. Янюк та ін.

Проте, більшість наукових праць цього напряму було присвячено історичним аспектам, сутності та ролі державної служби, співвідношення категорій державна та публічна служба, видам та суб’єктам публічної служби.

Ці питання досліджували: О. Акімов, Н. Александрова, О. Аркуша, В. Бабич, В. Баришніков, Л. Біла, О. Бойко, Є. Боговіс, Є. Болотіна, Є. Бородін, М. Бояринцева, С. Віднянський,В. Гаращук, А. Грищук, В. Дерець, Д. Диновський, О. Домбровська, О. Дрозд, О. Д'яченко, В. Єрмолін, Д. Заяць, М. Іншин, І. Карпа, І. Кресіна, Є. Крестьянінов, О. Крупчан, В. Коваленко, Ю. Ковбасюк, С. Кульчицький, І. Лаврінчук, Д. Лук'янець, Т. Матвєєва, Н. Матюхіна, Т. Мотренко, В. Нагребельний, В. Наумов, М. Орзіх, Т. Пахомова, І. Пахомов, В. Полюхович, О. Попова, Н. Рунова, С. Серьогін, В. Смолій, О. Старчук, В. Стефанюк, О. Сушинський, В. Тимофєєв, В. Тимощук, С. Федчишин, В. Філіпповський, О. Харитонова, О. Худоба, С. Циц, Є. Черноног, А. Шарая, А. Школик, М. Якимчук та ін.

Певна частина наукових досліджень була присвячена опрацюванню поняття та класифікації принципів публічної служби (Ю. Бардачов, І. Воробйова, А. Гаркуша, С. Гладкова, І. Грицяк, В. Даруга, Т. Желюк, В. Костюк, В. Маліновський, О. Оржель, І. Письменна, А. Пухтецька, Є. Сафронова, Г. Ткач та ін.).

Інша група авторів головним чином характеризували окремі види принципів публічної служби (І. Аземша, О. Андрійко, Т. Андрійчук, О. Бачинська, К. Ващенко, Н. Вітрук, М. Видриган, А. Галай, В. Гаращук, В. Гошовська, О. Григорян, Т. Грек, К. Губарев, Н. Губерська, В. Дерець, С. Жуков, Г. Журавльова, О. Іванова, О. Кабанець, Д. Карамишев, А. Карась, Л. Кисіль, А. Кірмач, О. Когут, І. Криворучко, А. Куценко, В. Липчанський, В. Лісовський, А. Літвінцева, В. Л. Макаренко, А. Мадьярова, Д. Медяник, В. Мурза, В. Нагребельний, Н. Обушна, О. Остапенко, О. Панкевич, Ю. Педько, Н. Пильгун, Є. Подорожній, Л. Приходченко, П. Рабинович, М. Рощук, К. Руссу, С. Рурич, Ю. Стрілецька, І. Сурай, О. Таньчук, Т. Тарахонич, О. Ткачова, В. Толкованов, Н. Требенець, В. Туляков, Н. Удовиченко, Е. Усманова, О. Шморгун, І. Яремин та ін.).

Удосконаленню авторських поглядів щодо сучасного бачення публічної служби та основних принципів її діяльності на основі іноземного досвіду

публічного управління сприяв аналіз праць таких зарубіжних дослідників як Д. Бахрах, Л. Босерап, М. Вебер, О. Воробйова, Ґ. Галлер, Д. Гарнер, Д. Гаррінгтон, В. Горшенев, П. Ван Дайк, Д. Джоуел, Р. Екснер, М. Зенков, Е. Зелінські, Д. Зеркін, Ж. Зіллер, В. Ігнатов, Т. Коен, П. Крайнік, Дж. Крістенсен, О. Лейст, Ю. Лихач, Е. Льоффлер, Н. Люмуріс, І. Маклін, А. Макмілан, А. Манасерян, Н. Матузов, Е. Нолес, Л. Педерсен, Б. Пенісат, Г. Петерс, О. Петруніна, С. Пронкін, М. Робінсон, Д. Ролз, Г. Сабадош, А. Сіівола, В. Смалкис, А. Спайр, В. Тойбнер, К. Туорі, І. Урбановіч, Л. Фуллер, С. Х'юрі, Р. Цур, А. Чаркін та ін.

Серед монографічних робіт, у яких піднімались питання принципів публічної (державної) служби слід відмітити кандидатські дисертації Кердзевадзе І. Р. «Адміністративно-правові засади державної служби України», Германюк М.О. «Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування», Фаєр Ю. Г. «Припинення державної служби як інститут адміністративного права». Заслуговують на увагу дотичні до тематики дослідження і докторські дисертації Журавльова Д.В. «Теоретико-правові засади оптимізації функціонування центральних органів виконавчої влади України», Прудиус Л. В. «Управління якістю державної служби України», Линдюк О.А. «Модернізація державної служби в умовах глобалізації» та ін.

За результатами проведеного аналізу праць вчених, констатовано відсутність єдиної узгодженої позиції у науковому колі до такої диференціації принципів публічної служби. Зокрема існуючі принципи систематизовані шляхом додавання без належного логічного та змістового поєднання. Представлені у сучасній літературі з адміністративного права принципи частково походять із радянського погляду на систему державного управління, частково – тотожні таким системам у сучасних авторитарних пострадянських країнах. Зрозуміло, що перебування в одній системі принципів, заснованих одночасно на правовій природі сучасної демократії та верховенства права, а також на авторитарній позиції позитивізму і підпорядкування суспільства

державному розвитку є нонсенсом. Також ряд класифікацій містять самодублювання принципів з різних груп.

Все це показало нам потребу провести комплексне адміністративно-правове наукове дослідження цього питання. У основу нашого бачення сучасної концепції принципів публічної служби покладено підхід упорядкування принципів на засадах верховенства права та прогресивної парадигми доброго врядування, з урахуванням належного забезпечення усіх процесів діяльності суб'єктів публічної служби, регулюючи правовідносини між ними та іншими суб'єктами адміністративного права.

Зазначені положення свідчать про актуальність теми та доцільність її розробки у межах обраної наукової спеціальності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження відповідає цілям реформи публічної служби та її підходів діяльності, визначеним у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р.); Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" (указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015), Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385), Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р). Тема дисертації затверджена Вченою радою Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» 01 липня 2014 року, протокол №3. Уточнена Вченою радою Тернопільського національного економічного університету 30 серпня 2019 року (протокол №1).

Мета та задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі дослідження теорії, а також національної і зарубіжної практики публічної служби, аналізу законодавства та практики його реалізації, комплексно побудувати сучасну концепцію принципів публічної служби в

адміністративному праві, запропонувати шляхи удосконалення нормативних основ та практичної діяльності у системі публічної служби в Україні.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації були поставлені такі основні *завдання*:

- визначити поняття і зміст публічної служби відповідно до сучасного етапу українського державотворення;

- запропонувати актуальне бачення системи української публічної служби;

- викласти основні історичні підходи до принципів державної служби на українських землях;

- навести авторську позицію оновлення системи принципів публічної служби в сучасній Україні;

- розкрити міжнародні стандарти побудови принципів публічної служби;

- охарактеризувати принципи публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім'ї та країнах континентальної Європи з метою впровадження кращих підходів у національну теорію та практику;

- запропонувати авторське бачення змісту принципу верховенства права у діяльності української публічної служби;

- обґрунтувати адміністративно-правовий зміст принципу рівності у практиці функціонування публічної служби;

- охарактеризувати застосування принципу персональної відповідальності публічних службовців;

- навести систему побудови діяльності публічної служби України на основах доброчесності;

- розкрити адміністративно-правові засади принципу відкритості у діяльності публічної служби;

- запропонувати авторське бачення принципу ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців;

- оновити відповідно до сучасної доктрини адміністративного права процедурний принцип підконтрольності публічної служби;

- обґрунтувати інноваційний зміст принципу клієнтоорієнтованості у публічному управлінні;

- сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення нормативних основ та практичної діяльності публічної служби в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у адміністративно-правовому забезпеченні засадничих положень публічної служби в Україні.

Предметом дослідження є сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України.

Методи дослідження.Методологічну основу роботи склали філософсько-світоглядні принципи і підходи, загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання правових явищ, використання яких дозволило отримати науково-обґрунтовані результати.

На основі положень діалектики досліджено еволюцію поглядів на базові засади публічної служби, основи побудови діяльності публічних службовців в Україні та за кордоном (що розкрито у підрозділах 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1).

Комплекс застосованих методів дослідження включав низку загальнонаукових методів пізнання – аналіз і синтез, дедукцію й індукцію, а також спеціально-наукові методи, а саме: 1) системний і структурно-функціональний методи були використані для з'ясування видів публічної служби та її змісту (підрозділи 1.1, 1.2); 2) методи компаративістики – для порівняння принципів діяльності публічних службовців в Україні та інших країнах, а також фокусуючись на особливостях типів правових систем (підрозділи 2.2, 2.3); 4) семантичний, гносеологічний та аксіологічний методи було застосовано для визначення поняттєво-категоріального апарату, зокрема таким чином були оновлені поняття публічної служби та її принципів (підрозділ 1.1, 1.3, 1.4), досліджено зміст нормативно-правового регулювання діяльності публічних службовців (підрозділи 1.1, 1.2); 5) методи моделювання і прогнозування, а також синергетичний підхід використовувалися при визначенні очікуваних результатів діяльності публічних службовців з

дотриманням того чи іншого принципу (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5), визначення шляхів удосконалення законодавства України та практики його застосування.

Діяльність публічних службовців розглядалась у взаємозв'язку теорії і практики, що відповідає вимогам до сучасних комплексних та новітніх наукових досліджень. Обґрунтування авторської концепції здійснювалось шляхом дослідження теоретичного та емпіричного матеріалу. Була опрацьована широка джерельна база щодо теорії та практики діяльності публічної служби в Україні та за кордоном. Окремої уваги було приділено особливостям проявів принципів адміністративної діяльності публічних службовців різних видів та класифікаційних груп.

Дисертаційне дослідження має чітку емпіричну складову. Так, практичною базою дослідження слугував власний досвід роботи дисертантки на державній службі, а також тривала практика взаємодії з публічними службовцями при реалізації наукової та громадської діяльності. Це дозволило піддати критичному аналізу форми і методи їхньої організації та діяльності; дослідити офіційні та наукові статистичні дані; нормативно-правові акти за тематикою дослідження.

У роботі було проведено серію дослідницьких експериментів щодо оцінки відкритості та підконтрольності діяльності публічних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційне дослідження є одним із перших в адміністративному праві України комплексних монографічних досліджень принципів публічної служби, що заснована на нових концептуальних засадах публічно-сервісної діяльності.

Сучасний науково-обґрунтований погляд на призначення публічної служби та класифікацію видів публічних службовців дозволив сформулювати авторські підходи до розкриття їхньої діяльності відповідно до оновлених змістових та процедурних принципів. Такий підхід дозволив отримати якісно нові результати науково-теоретичного та прикладного характеру щодо

удосконалення положень науки адміністративного права та практики діяльності публічних службовців як його суб’єктів.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема,

уперше:

1) на основі проведеного аналізу іноземної та вітчизняної доктрин адміністративного права обґрунтовано потребу відходу від категорій "публічна адміністрація" та "державна служба" як невідповідних сучасним викликам на користь "публічного управління" як змісту діяльності та "публічної служби" як сукупності службовців, які його здійснюють;

2) запропоновано в основі сучасної концепції принципів публічної служби покласти їхню практикоорієнтованість. З цією метою запропоновано замість трьох рівнів принципів, які одночасно розглядаються у вітчизняному адміністративному праві (у зв’язку із адміністративним правом загалом, та публічною адміністрацією (управлінням) і публічною (державною) службою зокрема) використовувати систему принципів, адресованих виключно публічній службі як спільноті, що втілює в життя публічне управління;

3) констатовано методологічно невірний і ціннісно застарілий підхід щодо класифікації публічної служби на цивільну і мілітаризовану службу:

- щодо першого з них доведено гіпотезу щодо укорінення у вітчизняній доктрині адміністративного права некоректного буквального перекладу з англійської мови "civil service" як "цивільної державної служби";

- щодо останнього, наведено аргументацію використання класифікаційної групи "спеціальна публічна служба" замість "мілітаризована державна служба" як більш універсальної та адекватної сучасним потребам демократизації та демілітаризації.

Найбільш загальним об’єднуючим поняттям для цих найманих державою працівників пропонується не "публічна служба" (англ. Public service, public

servants), а "публічний сектор" (англ. Public sector), що за нашим баченням складає поняття публічної служби у широкому розумінні;

4) запропоновано сучасну концепцію диференціації принципів публічної служби на змістові (загальні, базові, притаманні усім суб'єктам публічної служби, на яких ґрунтується виконання їх обов'язків як представників публічної влади) та процедурні принципи (принципи, на підставі яких формуються процеси забезпечення діяльності суб'єктів публічної служби як між собою, так і з урахуванням особливостей їх статусу та взаємовідносин з іншими суб'єктами публічного права);

5) у комплексному адміністративно-правовому дослідженні публічної служби запропоновано нормативно урегулювати та впроваджувати принципи ефективності та клієнтоорієнтованості як такі, що походять із економічного сектору та складають фундамент якісної діяльності. Щодо кожного з них запропоновану комплексне бачення елементів, шляхи впровадження у законодавство та практичну діяльність публічної служби;

удосконалено:

6) науковий підхід, щодо розгляду поняття публічної служби на двох рівнях – у широкому і вузькому розумінні, де поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті, інше ж залишається науковим терміном:

- запропоновано авторський термін "публічна служба (у вузькому розумінні)" – професійна діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності;

- у широкому розумінні до змісту публічної служби важливо додавати ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного урядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо);

7) на основі зазначеного підходу обґрунтовано розгляд служби у місцевому самоврядуванні як виду публічної служби, адже згідно із реформою децентралізації функції службовців органів місцевого самоврядування наближаються до завдань виконавчої влади;

8) наукове бачення поділу публічної служби на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. У основу такої класифікації покладені удосконалені ознаки сталості (постійного, не тимчасового характеру служби); виконання завдань і функцій держави (на відміну не обслуговуючих, забезпечуючих функцій); здійснення цієї діяльності на професійній основі (на відміну від політичних резонів призначення як то результати політичної конфігурації після виборчого процесу);

9) підходи щодо критики надто розширювального погляду на коло публічних службовців у законодавстві України, зокрема у Кодексі адміністративного судочинства України. Шляхом аналізу критеріїв професійності та постійності у зв’язку із ключовою засадою здійснення завдань і функцій держави запропоновано не розглядати публічними службовцями працівників, які виконують тимчасові, обслуговуючі функції. Зокрема, на цій підставі запропоновано серед складу публічної служби не розглядати представників органів судової влади як таких, що мають принципово інші цілі діяльності та порядок прийняття та проходження служби, або ж, у випадку роботи у апаратах судів, прокуратури, не пов’язані із безпосереднім виконанням завдань і функцій держави. Аналогічно, за підходом особливого характеру цілей і змісту діяльності не вважаємо коректним зараховувати до публічних службовців осіб, які перебувають на військовій службі, альтернативній (невійськовій) службі, дипломатичній, патронатній службі. Для перелічених категорій осіб допускається розглядати альтернативний термін, що претендує на визнання у теорії адміністративного права – робота (служба) у публічному секторі як публічна служба у широкому розумінні;

10) наукові підходи з формування принципів державної служби на українських землях до проголошення України незалежною за такою

диференціацією етапів становлення та розвитку державної служби: I етап – період козаччини, II етап – період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради), III етап – період Української Держави, IV етап – період панування радянської влади (державного управління УРСР). На кожному етапі виділено притаманні цінності державної служби і їхні класифікації;

11) систему правових інструментів впровадження принципів публічної служби в Україні на основі міжнародних стандартів належного урядування та діяльності публічних службовців;

12) бачення принципу рівності на публічній службі як системи наступних елементів: рівність людей у гідності і правах; рівність перед законом; заборона дискримінації; рівність перед судом;

13) комплексне бачення принципу відповідальності на публічній службі як персональної відповідальності за прийняті рішення, дії чи бездіяльність на займаній посаді у публічній службі;

14) наукові позиції щодо підконтрольності публічних службовців як поєднання внутрішньої підконтрольності державним органам, а також підзвітності суспільству. У зв'язку з цим побудовано інструмент реалізації принципу підконтрольності представників публічної служби за такими оцінними індикаторами: можливість нагляду (моніторингу) за усіма напрямами діяльності; звітування; зближення з третім сектором; можливість оскарження та скасування прийнятих рішень; наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості;

дістали подальшого розвитку:

15) погляди щодо класифікації принципів діяльності публічних службовців за різноманітними критеріями за переваги практичного підходу доцільності застосування та з орієнтацією на пріоритет прав людини

16) наукові позиції щодо розгляду принципу верховенства права як основоположного, на якому має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й публічної служби. Запропоноване авторське визначення верховенства права на публічній службі та система його елементів: законність, юридична

визначеність, заборона свавільного розсуду, доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби;

17) погляди на зміст доброчесності на публічній службі як принципу, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування. Було виокремлено елементи принципу доброчесності та шляхи практичної реалізації у діяльності публічних службовців;

18) бачення відкритості у діяльності органів публічної служби як процедурного принципу, що формує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами. Запропоновано систему елементів організації публічної служби на засадах відкритості та її оцінки;

19) позиції щодо доцільності прийняття уніфікованого законодавчого акту про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби;

20) бачення щодо потреби впровадження категорій "публічне управління" і "публічна служба" до Конституції України, що сприятиме уніфікованості розуміння підходів до суспільного договору, за-для якого і приймається основний закон держави;

21) науково-обґрунтовані пропозиції щодо оновлення нормативно-правових засад діяльності публічного управління: на основі авторських позицій щодо змісту і системи принципів публічної служби запропоновано численні зміни і доповнення до Конституції України; законів "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування", "Про Національну поліцію", а також інших

законів та підзаконних нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність різних видів публічної служби;

22) пропозиції з удосконалення чинного законодавства з урахуванням досвіду розвинутих іноземних країн: зокрема, встановлення правил прийняття на державну службу та просування у ній на конкурсній основі та за правилом поступового просування; підвищення кваліфікації службовців; важливості розробки етичних принципів діяльності публічних службовцівта ін.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертаційне дослідження має як науково-теоретичний, так і прикладний інтерес. Одержані результати можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері як основа для удосконалення інституту публічної служби в контексті сучасного погляду на принципи, які застосовують у своїй діяльності публічні службовці при виконанні покладених на них державою повноважень; як інструмент впровадження адміністративної реформи з дотриманням міжнародних стандартів належного урядування (акт про впровадження Тернопільського національного економічного університету від 01.10.2019 р.);

- у правореалізації щодо удосконалення діяльності органів публічної влади при взаємодії з недержавними організаціями та громадянами на основі дотримання основних принципів публічної служби (довідка про впровадження з Верховної Ради України від 07.02.2020 р. №82/02-2020; акт впровадження громадської організації «Асоціація юридичних клінік України» від 22.08.2019 р. №43);

- у навчальному процесі при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», та інших, що стосуються сфери публічного управління та діяльності із захисту прав людини (акт про впровадження Тернопільського національного економічного університету від 01.10.2019 р.).

Особистий внесок здобувача. Викладені в науковій роботі положення, що виносяться на захист, є результатом праці авторки дисертації. Наукові ідеї

та розробки, які належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувались.

Особистий внесок до опублікованих колективних наукових праць визначений у їхньому змісті.

У тих спільних наукових працях, де авторський доробок не конкретизовано, особистий внесок дисертанта, як правило, стосувався: правового статусу суб’єктів публічної служби ("Характеристика засобів доказування в адміністративному судочинстві"; "Правовий статус державного виконавця в Україні"; "Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини"; "Поняття публічної служби в Україні"; "Роль місцевого самоврядування в процесах становлення громадянського суспільства і демократизації України"); визначення компетенції органів публічної влади у сферінадання адміністративних послуг, охорони громадського порядку, правових основ попередження насильства в сім’ї, протидії дискримінації ("Реалізація державної політики у сфері надання адміністративних послуг в Україні"; "Практичне право: на попередження ксенофобії"); дотримання принципів публічної служби органами державної влади та місцевого самоврядування при взаємодії між собою та громадянами ("Удосконалення взаємодії органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування в Україні"; "Правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування"; "Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах модернізації системи державного управління в Україні"; "Індикатори правозахисної паспортизації областей як інструмент громадської експертизи реалізації прав людини місцевою владою"; "Окремі аспекти взаємодії держави та громадянського суспільства на сучасному етапі"); особливостям застосування принципів в діяльності окремих видів суб’єктів публічної служби ("Адміністративно-правове регулювання охорони Національною гвардією України дипломатичних представництв іноземних держав"; "Адміністративна діяльність Національної поліції") та ін.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження обговорювалися на засіданні міжкафедрального семінару Тернопільського національного економічного університету (протокол № 9 від 17 листопада 2019 р.).

Теоретичні та практичні положення дисертації було оприлюдненона міжнародних, всеукраїнських, регіональних науково-практичних конференціях, круглих столах, що охоплюють період 2011 – 2019 р. Серед них:

- міжнародні науково-практичні конференції: "Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия" (г. Москва, 20 сентября 2012 г.); "Правовая система России: традиции и инновации" (г. Санкт-Петербург, 25-27 апреля 2013 г.); "Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права" (м. Київ, 15-16 листопада 2018 р.); "Екологічна політика і право ЄС та їх імплементація у правову систему України" (м. Київ, 16 травня 2019 р.); "Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути" (м. Дніпро, 1-2 серпня 2019 р.); "Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики" (м. Миколаїв, 13-15 вересня 2019 р.); "Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки" (м. Харків, 20-21 вересня 2019 р.); "Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи" (м. Львів, 20-21 вересня 2019 р.); "Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права" (м. Київ, 10-11 жовтня 2019 р.).

- національні міжвузівські науково-практичні конференції:"Теорія та практика адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів України" (м. Київ, 5 квітня 2013 р.); "Перспективи втілення демократичних цінностей та реалізація прав людини в Україні" (м. Київ, 24 квітня 2013 р.); "Правові реформи в Україні: проблеми та перспективи" (м. Київ, 16 жовтня 2013 р.); "Особливості та перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні" (м. Київ, 15 квітня 2014 р.); "Реформи законодавства України в умовах євроінтеграції" (м. Київ, 30 жовтня 2014 р.); "Національна поліція та Національна гвардія у контексті реалізації Національної стратегії у сфері прав людини" (м. Київ, 8 грудня 2016р.); "Наукове забезпечення службово-бойової

діяльності Національної гвардії України" (м. Харків, 30 березня 2017 р.); "Службово-бойова діяльність Національної гвардії України: сучасний стан, проблеми та перспективи" (м. Харків, 29 березня 2018 року);

- круглі столи: "Державний контроль: нові погляди на його сутність та призначення" (м. Київ, 17 травня 2011 р.); "Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця" (м. Київ, 31 січня 2012 р.); "Проблеми правового регулювання діяльності ОВС у сфері надання адміністративних послуг, присвячений Дню науки" (м. Луцьк, 16 травня 2013 р.); "Публічна адміністрація та адміністративне право в сучасних умовах" (м. Київ, 23 квітня 2014 р.); "Правоохоронна діяльність: теорія, практика і навчання" (м. Київ, 24 квітня 2014 р.); "Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні" (м. Київ, 25 листопада 2014 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації опубліковано в одноосібній монографії (18,5 друк. арк.); одинадцяти навчальних посібниках та колективних монографіях (10 у співавторстві); тридцяти наукових статтях, з яких: у зарубіжних наукових періодичних виданнях та прирівняних до них 4, у вітчизняних фахових наукових виданнях 26 (9 у співавторстві); двадцяти п’яти тезах конференцій (4 у співавторстві)та інших публікаціях.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, які об’єднують п'ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 581 сторінка, з яких основний текст дисертації – 412 сторінок, список використаних джерел – 51 сторінка (467 найменувань), 12 додатків на 118 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОНОВЛЕННЯ ЗМІСТУ І СИСТЕМИ, А ТАКОЖ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття і зміст публічної служби

Питання оновлення підходів до діяльності публічної служби було і залишається постійним елементом усіх реформ публічного управління від часу відновлення незалежності України. Після Революції гідності реформування публічної служби ставилось у пріоритет впровадження реформ і продовжує залишатись на важливому місці.

Попередній прем’єр-міністр України В. Гройсман надав коротку характеристику потреби цієї реформи на спеціалізованих наукових читаннях в Національного агентства України з питань державної служби у 2014 році. Він зазначив: "Те, що ми маємо сьогодні у державній службі, все – зі знаком мінус: неефективно, не престижно, не прозоро. Ми маємо створити в доброму розумінні професійну, якісну контрактну "армію" чиновників, які будуть адекватно відповідати на запити суспільства. В період проведення в Україні структурних реформ, зокрема, у сфері місцевого самоврядування, дуже важливим є те, який персонал буде управляти державою. Щодо рівня довіри мешканців громад до державних службовців, яких призначає Київ, то їх авторитет є низьким, тому що немає професійної системи відбору, немає системної відповідальності. І це нам потрібно змінювати" [1].

Бачення авторитетного громадського Центру політико-правових реформ викладене у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні: "Чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб людини, внаслідок чого замість рушія соціальноекономічних реформ

залишається однією з перешкод до швидких позитивних змін у суспільстві і державі" [2, с. 3].

За результатами дослідження Фонду "Демократичні ініціативи" щодо оцінки реформ,– на погляд населення серед 5 основних гальм реформ станом на кінець 2017 року на першому місці бюрократія та чиновники [3].

Відповідно, неповноцінно реалізована Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року [4] набула нового стимулу і відобразилася у переліку основних реформ, що стартували з 2014 року. Конкретної форми оновленню публічної служби було надано у Стратегія реформи державного управління до 2021 року, яка була схвалена Урядом 24 червня 2016 року [5] та перезатверджена у актуальній редакції наприкінці 2018 року [6]. Ключовим завданням реформи щодо державної служби було визначено вдосконалення нормативно-правової бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження. Серед інших пріоритетів реформи – посилення матеріального стимулювання та ефективності праці державних службовців.

Проведення незалежних наукових досліджень дозволяє робити незаангажовані висновки. Тому авторський погляд на зазначену Стратегію реформи державного управління до 2021 року дозволяє чітко відмітити її слабку сторону: фокусованість на частці державного апарату, на працівниках, що діють згідно до Закону України "Про державну службу". Це лише частина осіб, які виконують завдання і функції держави і оновлення їхньої діяльності без усього переліку персоналу публічної служби виглядає на наш погляд частковим і контраверсійним. З нашої позиції, лише комплексний погляд на оновлення публічного управління спроможний надати ефективного результату реформи публічної служби.

Для цього потрібно розглядати увесь спектр працівників державного апарату і визначення єдиного розуміння щодо поняття та класифікації усієї системи публічної служби є важливим завданням цього розділу дисертаційного дослідження.

Перше важливе питання цього підрозділу – дослідити різницю між категоріями "державна служба" та "публічна служба", обидві з яких розглядаються як узагальнюючі для охоплення усього кола осіб, які реалізовують завдання і функції держави.

Як зазначають з цього приводу автори академічного курсу "Адміністративного права" за редакцією академіка В.Б. Авер'янова, коло всіх колективних суб'єктів суспільних відносин розділяється на державних та недержавних. Державні органи й організації утворюються, формуються державою (її органами), використовують матеріальні цінності, фінанси тощо, які залишаються власністю держави в особі її органів, та виконують завдання і функції держави. До них належать усі види державних органів, державні підприємства, установи і організації, їх об'єднання, військові (та інші мілітаризовані) формування. В усіх видах органів і організацій має місце служба, службова діяльність, яка для державних організацій називається державна служба. Це служба в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах і організаціях. Через державну службу забезпечується належна організація діяльності всіх органів держави, безперечним є її вплив на життєдіяльність суспільства в цілому. Зміст державної служби полягає у виконанні завдань і функцій держави відповідно до обсягу компетенції відповідного органу державної влади [7, с. 308-309].

У іншій праці за редакцією В.Б. Авер'янова "Виконавча влада і адміністративне право" питання місця і ролі державної служби розкривається глибше. Зокрема щодо розуміння категорій державна служба і особи, що у ній задіяні пропонується класичний погляд у широкому і вузькому розумінні.

Згідно з широким розумінням, державна служба – це будь-яка діяльність (служба або робота) працівників, зайнятих у державних установах, закладах, організаціях, на державних підприємствах. Основними критеріями такого підходу є фінансування за рахунок державних коштів та корисність з точки зору загальнодержавних інтересів – це діяльність всіх працівників матеріального виробництва, соціальної сфери та державних органів. На такій

службі можуть перебувати як громадяни України, так і інші особи. За цим підходом державними службовцями пропонується вважати, крім власне держслужбовців, також працівників сфери освіти, науки, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, керівників державних підприємств та їх заступників [8, с. 384].

Згідно з вузьким розумінням, державна служба – це діяльність, але не будь-яка, а лише у сфері державного управління, що здійснюється тільки службовцями органів державної влади, які обіймають посади державної служби. Така служба як професійний вид суспільне корисної діяльності передбачає практичне здійснення завдань та функцій держави в державних органах та їх апаратах (держслужбовці органів законодавчої, виконавчої та судової влади) та її фінансування за рахунок державних коштів [8, с. 384].

За "Юридичною енциклопедією" державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті [9, т.2, с. 105].

Важливо відмітити, що категорія "державна служба" розкривається через конституційне право на участь у управлінні державними справами. Згідно до ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [10].

Остання теза показує одне з питань, які варто з’ясувати у нашому дослідженні: адже Конституція України відмічає у одній статті, а отже вважає єдиним правом людини і громадянина доступ як до державної служби, так і до служби в органах місцевого самоврядування. Наша позиція полягає у генеральній єдності цих видів діяльності, у чому ми пропонуємо переконатися на основі поглядів вчених та позицій нормативних джерел.

Дослідниця О. Попова вважає державну службу і службу в органах місцевого самоврядування (за її термінологією, "муніципальна служба") різновидами єдиної категорії "служба". Вона відмічає ряд об’єднуючих конструкцій (муніципальні службовці за своїм правовим статусом (його основним складовим елементам, "ідеології" служби) не відрізняються від

державних службовців, так як з статутною функціональної точки зору їх права, обов'язки, відповідальність, коло повноважень, види служби, надходження на службу і припинення службових відносин і т.д. однакові. Єдиними є і засади у виконанні кадрової політики в органах державної влади і органах місцевого самоврядування [11, с. 583]. На посилення власної позиції нею наведено бачення відомого російського вченого-адміністративіста, професора Ю.М. Старілова, який наводить спільні ознаки використання в теорії державної служби поряд з поняттям "державний службовець" ("державна служба") поняття "муніципальний службовець" ("муніципальна служба – діяльність осіб, зайнятих здійсненням функцій в органах місцевого самоврядування"): традиційні елементи статусу державного службовця характерні і для муніципального: поняття службовця, права, обов'язки, проходження служби, атестація та ін. [12, с.617].

Питання змісту публічної (державної) служби тривалий час зберігається серед тих, яким присвячені підручники з адміністративного права.

Так, зміст державної служби згідно підручника, виданого за редакцією академіка С.В. Ківалова, полягає у сукупності таких основних ознак як професійність діяльності, наявністю трудових відносин у державних органах та їх апараті, отримання заробітної плати за рахунок державних коштів. Це традиційне визначення для такого типу праць, воно засноване на тогочасному Законі України "Про державну службу". Розуміючи існування критики розмитості такого терміну, автори додають важливу характеристику: функції державної служби. За їхнім баченням це основні напрями практичної реалізації правових норм інституту державної служби, які сприяють досягненню мети правового регулювання державно-службових відносин і виконанню державною службою своєї соціальної ролі і державно-правового призначення. Для конкретизації, було наведено систему цих функцій, що дають уявлення про авторське бачення змісту державної служби: інформаційне забезпечення, прогнозування і планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання і облік; здійснення державної кадрової політики, організація

проходження служби, розвиток персоналу, оцінка ефективності роботи; регулятивний та організаційний вплив на сфери економіки і соціально-культурного будівництва; обслуговування діяльності державних органів; спеціальні функції [13, с. 136-138].

Так само, на основі чинного на час виходу з друку закону, визначає державну службу у своєму підручнику професор С.Г. Стеценко. Характеризуючи ознаки державної служби, автор додає до традиційних перелічених вище однаку спрямованості на практичне виконання завдань і функцій держави. Її характеристику він надає з пояснення, що сама держава не може виконувати функцій, це здійснюють від імені держави службовці компетентних державних органів [14, с. 138].

Отже, як проміжний висновок зазначимо, що публічна (державна) служба є традиційним складником підручникової літератури України. Вона ототожнюється авторами із професійною службою на штатних посадах у державних органах та їх апараті й отриманням заробітної плати з державних коштів. Для конкретизації змісту і подолання нечіткості названих ознак автори наукових та навчальних джерел вдаються до додаткового формування ознак державної служби, не наведених у законі, зокрема формулюючи функції державної служби.

У більш сучасних джерелах буває, що вчені-адміністративісти переходять до категорії "публічна служба" замість раніше широко використовуваної "державна служба" або взагалі уникають цих категорій при розкритті предмету адміністративного права.

Так, новий підхід до формулювання цього поняття фактично був започаткований у підручнику за редакцією професора Р.С. Мельника. У своїй праці автори розпочали із наведення аргументації (яку ми вже наводили у праці С.Г. Стеценка), що оскільки неможливо безпосередньо мати справу із суб’єктом [органом] публічної адміністрації, виникає об’єктивна потреба у здійсненні повноважень від його імені. Уповноваженими здійснювати від імені суб’єкта публічної адміністрації повноваження і виконувати завдання є

публічні службовці. Саме вони здійснюють публічне управління від імені суб’єктів публічної адміністрації, "доносять" їх волю до суспільства [15, с. 230]. Зрештою на основі характеристики ознак діяльності публічних службовців, автори наводять і визначення: публічна служба – це правовідносини між фізичною особою та державою в особі уповноважених органів публічної адміністрації , що виникають у зв’язку із необхідністю безпосередньо виконувати завдання і та функції держави й регулюються винятково законодавством про публічну службу [15, с. 238].

На наш погляд, незважаючи на новий підхід до цієї категорії та схвалюваний нами спосіб визначення публічної служби через наочні ознаки замість формально-юридичних (як було прийнято раніше), бачення авторів цієї праці ще далеке від оптимального. Так, серед ознак публічного службовця, вони називають такі конроверсійні позиції: він є суб’єктом публічної адміністрації (самозаперечення – раніше така категорія пов'язувалась із органами державної влади), є постійним учасником публічно-правових відносин (питання до часу, адже в позаробочий час, або у спеціальних відносинах типу виборів або юридичної відповідальності такий службовець є звичайним громадянином з деякими особливостями).

Коментуючи наведене визначення публічної служби відмітимо, що ознака діяльності на наш погляд більш відповідна ознаці відносин при характеристиці цієї категорії. Також, ознака регулювання публічної служби виключно законодавством про неї є вужчим, ніж насправді. Більш коректним з позиції кола правового урегулювання діяльності публічної служби є використання "законодавства про здійснення публічного управління" або "адміністративного законодавства".

Додамо ще одну важливу інновацію підручника за ред. Р.С. Мельника: охоплення єдиною категорією публічної служби – служби у органі державної влади і місцевого самоврядування [15, с. 231]. На наш погляд, це питання відзначено вірно, оскільки функції держави здійснюються обома цими раніше неототожнюваними категоріями. Підтверджує вірність обраного підходу і

реформа децентралізації, що відбувається в Україні з 2015 року, коли все більше завдань і функцій держави здійснюють службовці місцевого самоврядування.

У одному із найсучасніших підручникових джерел адміністративного права, опублікованих великою групою авторів у 2018 році, був продовжений підхід оминання детального розгляду питання публічної служби. Окремої теми чи її питання авторами не було присвячено. Бачення про втілення в життя завдань і повноважень суб'єктів публічного управління у фактичній діяльності конкретних публічних службовців також не було викладено. Натомість у главах цієї праці, присвячених суб'єктам публічного адміністрування мова йде винятково про державні органи і інші колективні суб'єкти адміністративно-правових відносин [16, с. 80-88].

Водночас, у термінологічному словнику автори наводять визначення публічної служби, що відповідає наведеному у Кодексі адміністративного судочинства [16, с. 418], а у доданій до підручника програмі єдиного фахового вступного випробування з адміністративного права України присутні дві теми, що мають розглядатися при вивченні блоку питань адміністративного права: публічна служба та юридичний статус публічного службовця [16, с. 442].

Одночасно, вчені-адміністративісти і сьогодні видають книги, цілком присвячені питанням діяльності публічної служби і публічних службовців. Так, у посібнику "Публічна служба", датованому 2018 р., Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин наводять вже згаданий вище аналіз категорії "публічна служба" у широкому і вузькому розумінні, прирівнюють до широкого розуміння бачення представлене у Кодексі адміністративного судочинства і наводять аргументи вчених щодо його критики, формують висновок про потребу розуміти публічну службу у вузькому розумінні. Зрештою автори цієї праці формують бачення публічної служби як сукупної множини її ознак: рисами публічної служби у вузькому значенні можна визначити такі: а) публічний, професійний та політично нейтральний характер; б) здійснюється особами, які займають посади в органах публічної влади

(державних органах та їх апараті, органах місцевого самоврядування); в) спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави, реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян; г) оплатний характер – заробітна плата службовців фінансується за рахунок державного або місцевого бюджету та ін. [17, с. 9].

Відмітимо як відгук щодо підходу авторів цієї праці щодо змісту і ознак публічної служби два критичні міркування: по-перше, характеристика та інші щодо переліку ознак не дозволяє навести остаточне розуміння змісту публічної служби; по-друге, остаточної категорії авторами монографічної праці, цілком присвяченій публічній службі, не було запропоновано.

Отже, констатуємо існування перехідного стану до розуміння категорії публічної служби у сучасному адміністративному праві. Від сталого розуміння її як державної служби та діяльності різних категорій державних службовців у працях до 2007-2014 року, появи праць, що формулюють новий підхід публічної служби, до відсутності сталого бачення, що розуміти під цією категорією та чи ототожнювати паралельно існуючі категорії держава служба і публічна служба.

Зокрема, термінологічна зміна використання терміну "публічна служба" замість "державної служби" з причин пошуку нового, модернізованого сенсу активно використовується у працях наукової спеціальності "державне управління" [18; 19].

Як ми зазначили, на погляди науковців, які працювали з тематикою публічної служби, впливає законодавець, що виклав своє бачення цієї категорії.

Передусім, у Законі України "Про державну службу" надається її визначення. Наведімо його варіанти у різних версіях цього закону:

1. Первинна версія, запропонована у першій редакції 1993 року. Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [20].

2. Сучасна редакція, прийнята у 2015 році внаслідок реформи. Згідно з нею, державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

- аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;
- забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- управління персоналом державних органів;
- реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [21].

Наше бачення щодо змісту цих категорій полягає у такому:

- визначення 1993 року комплексніше, воно включає характеристики професійності, широкого охоплення державної влади (органи та апарат), зв’язок діяльності із завданнями і функціями держави, ознаку отримання зарплати з державних коштів. Водночас для адміністративістів очевидні елементи розмитості визначення, що відсилає при його практичному застосуванні до змісту інших актів та оцінних суджень (які завдання і функції держави? чи залишається державним службовцем скажімо людина, що має освіту не за профілем служби? має стягнення за непрофесійне виконання посадових обов’язків? чи можна вважати отриманням зарплати з державних

коштів дофінансування з боку коштів технічної допомоги чи кредитів міжнародних організацій);

- чинне визначення вочевидь намагається пояснити розмитість попереднього та прибрати ознаки, що виглядали спірними. Воно виключає ознаку державних коштів; розписує ознаку професійності (додаючи до неї публічність та політичну неупередженість, однак на наш погляд ці елементи витікають із ознаки професійності, при цьому не повністю її розкривають); конкретизує характеристику практичне виконання завдань і функцій держави (однак, подекуди, невдало, адже характеристики "реалізація державної політики", "виконання законодавства" продовжують залишатися розмитими і охоплюють по суті не лише державних службовців; завершальна ознака "інші повноваження державного органу" де-факто нівелює зусилля законотворця, який намагався реформувати визначення пояснивши, що таке практичне виконання завдань і функцій держави).

Чи залишаються невирішені питання і ґрунт для оцінних суджень у сучасному понятті, ми продемонструємо з доповненням його ще одним, яке, за позицією законотворця, має їх вирішити. Це поняття державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [21].

Як бачимо, в процесі реформи публічної служби 2015 року з’явилося два поняття, що замінюють попереднє давнє і невдале. На наш погляд, саме це визначення (державного службовця) більш вдале, порівняно із визначенням 1993 року, тоді як нове визначення "державна служба" містить чимало запитань замість відповідей. Однак з цих обох понять залишаються невирішеними питання. Ми вважаємо, що визначення категорії публічна (державна) служба має охопити зміст цієї діяльності, а не бути відсильним до інших актів;

включити до цієї єдиної категорії усіх працівників, що виконують публічне управління у органах виконавчої влади (зокрема, і в місцевому самоврядуванні (де-факто місцевій виконавчій владі згідно із реформою децентралізації), мілітаризованих та інших спеціалізованих службовців); при цьому вивести із змісту категорії публічна служба осіб, що його здійснюють непрофесійно або обслуговуючий персонал (політиків, дорадчий та забезпечуючий апарат, громадськість тощо).

Інше поняття публічної служби (до речі саме у ньому вперше було вжито термін саме "публічна служба"), що мало на меті усунути зайву оцінність та запропонувати юридичну визначеність, було уведене в Кодексі адміністративного судочинства України. Згідно з статтею 4 цього Кодексу, публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [22].

З нашої позиції на початку 2000-х при розробці Кодексу адміністративного судочинства України було зроблено логічний крок для об’єднуючого бачення на увесь комплекс відносин виконання завдань і функцій держави у єдиній категорії, на яку претендувала "публічна служба". Ми також пов’язуємо це бачення як наступне та пов’язане з імплементацією у законодавство та практику правозастосування бачення Концепції адміністративної реформи 1998 року, що передбачала об’єднання державної служби і інших категорій служби у державних органах виконавчої влади в єдиній публічній службі [4].

Однак зміст поняття публічної служби у Кодексі адміністративного судочинства невдалий. Ми бачимо у ньому невиправдане поєднання різних видів діяльності да державних посадах. Не вважаємо вірним у запропонованому у зазначеному Кодексі понятті публічної служби зарахування до її складу представників органів судової влади (суддів, прокурорів (останні де-факто набули статусу представників судової влади відповідно до змін до Конституції

України у 2016 році [23])), завдання якої принципово інше порівняно із виконавчою. Невдалим є і зарахування до публічної служби усіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби. Адже такі особи лише при перебуванні на посадах у органах виконавчої влади в Україні здійснюють публічне управління.

У працях західних авторів питання змісту та ролей публічної служби розглядається досить детально. Передусім відмітимо, що дискусії публічна чи державна служба у працях західних авторів немає: використовуються терміни "public service", "public servants", "civil cervants" тощо. Популярний в українському адміністративному праві термін "публічна адміністрація" ("public administration", або його синонім "public bureaucracy") часто розглядається як символ застарілого підходу в публічному управлінні, який змінюється на публічну службу ("public service") [24; 25].

Проте в деяких працях іноземних авторів використовується і поєднання категорій публічного адміністрування як сукупне поняття діяльності з управління державою у поєднання з публічною службою як переліком службовців, що забезпечують публічне адміністрування [26]. У праці 2018 року литовська дослідниця І. Урбановіч зазначає загальний термін для публічної служби як публічна адміністрація. Цікаве також запропоноване нею загальне формулювання публічної служби як залучення публічних службовців до діяльності з впровадження цілей та рішень, визначених політиками [27].

На наш погляд названі винятки не змінюють тенденції відходу від категорії публічної адміністрації як дещо невідповідної сучасним викликам публічного управління та публічної служби. Проаналізуємо це детальніше.

Як зазначає американський автор Б. Гай Петерс в Європі традиційна модель публічної служби базувалася на працях Макса Вебера. Цей підхід пов’язують із значним акцентом на легалізм та формальне виконання закону з метою забезпечення рівності державних (адміністративних) послуг та політичну нейтральність серед службовців. Іншими компонентами змісту публічної служби є дотримання правил та процедур за-для передбачуваності як

для працівників, так і для громадян (клієнтів). Також важливим у цьому концепті публічного управління є уникнення дискреції публічного службовця на противагу попередній моделі, де особистий розсуд чиновника був дуже поширений [25, с. 9].

Відмітимо, саме такі позиції – законність, рівність, визначеність, передбачуваність фактично є принципами сучасної реформи публічної служби в Україні.

Однак зазначена модель у світі вже не визнається правильною і сучасні автори розглядають кроки до її модернізації. Сучасна, нео-веберівська модель полягає в тому, щоб втілити ефективність до традиційних засад чесності та підзвітності публічного управління. Американська Вільсонівська модель публічного управління додає до традиційної бюрократизованої моделі її відмінність від політики: за цим підходом публічні службовці все ж залишаються значною мірою бюрократами і виконавцями актів, тоді як свобода розсуду і впливу залишається за політиками. Як підсумок, Б. Гай Петерс бачить сучасну публічну службу як мікс усіх трьох зазначених підходів, з доповненим трендом децентралізації в управлінні: юридично та процедурно визначену, рівноправну, сталу з одного боку, націлену на ефективність та наближену до отримувачів послуг з іншого. До ролі традиційного виконавця приписів (державного менеджера) у сучасного публічного службовця додається роль формування політики (policy-maker), організатора демократичного публічного управління (democrat) та комунікатора-переговорника (negotiator) [25].

Дослідник М. Робінсон доповнює бачення попереднього автора крізь призму усієї публічної служби. Від застарілого бачення публічної адміністрації сьогодні відходять на противагу новій концепції, що поєднує публічний менеджмент (організацію та управління), публічне врядування (як підхід спільного визначення належних завдань публічного управління) та публічну службу (в сенсі надання послуг клієнтам (людям). Базові засади сучасної публічної служби полягають у пошуку та спрямованості на правильні цілі,

наближеності до отримувача послуг та його реальних очікувань, доброчесності, ефективності та ощадливості [24, с. 5].

Найбільш відповідним терміном для різних категорій службовців, що працюють на державу, група авторів праці "Public Services: Statistics, organisation and regulations", що засноване на порівняльному аналізі публічного управління у 27 країнах-членах Європейського Союзу, вважають саме "публічну службу" як категорію, що ставить на перше місце отримувача цих послуг (сервісів) [28]. До важливих ознак публічної служби крім наведених у інших перелічених працях додається тренд делегування повноважень та конкурсне залучення приватних виконавців (підприємств та громадських інституцій).

Тому для нас саме ця термінологія: 1) у загальному – публічне управління, 2) на рівні сукупності службовців, які його здійснюють – публічна служба,– є найбільш оптимальними відповідно до сучасної ролі. Однак, як ці категорії співвідносяться, чи вони відмінні чи складають дві сторони одного явища?

Тут варто звернутися до позиції академіка В.Б. Авер'янова та професора О.Ф.Андрійко. Вони вважають, що:

- поняття "публічної служби" є похідним від поняття "публічна адміністрація". Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування;
- публічно-правовий статус повинні мати не всі працівники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Тому поняття публічної служби слід обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Таким чином, не охоплюється поняттям публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих посадах у приватному секторі [29, с.54].

Інша дослідниця, що досить детально працює в тематиці публічної служби, Н. Янюк, наводить свої бачення на інститут публічної служби. Вона зазначає: "Сьогодні є можливість для законодавчого використання поняття "публічна служба", який би охопив службу в державних органах і їх апараті та органах місцевого самоврядування. У переважній більшості європейських держав після Першої світової війни в законодавстві набуває поширення поняття "публічна служба". Концепцією адміністративної реформи в Україні було передбачено формування цілісного інституту публічної служби" [30, с. 76]. Інша аргументація цієї авторки щодо потреби модернізувати публічну службу є її відрізнення від попередньої версії – державної служби: інститут державної служби має стати публічно-правовим інститутом, аби уникнути колізії адміністративного і трудового законодавства в правозастосовній практиці [30, с. 78].

Доповнимо аргументацію того, що публічна служба нерозривно пов’язана із публічним управлінням положеннями авторів авторитетної громадської організації "Центр політико-правових реформ". Ця інституція є однією з тих, хто активно впливає на реформування сучасного публічного управління на основі ґрунтовного наукового аналізу і прогнозування. У своїй праці 2007 року було запропоновано такі позиції:

- при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Виходячи з цього, можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі адміністративних (управлінських) функцій і повноважень [31, с. 12];
- незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття публічної служби, найбільшу увагу зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації [31, с. 13];
- застосування конструкції "публічна служба" є доцільним з огляду на повне та адекватне відображення у ньому сутності аналізованого явища. Слово

"служба" характеризує вид діяльності людини, що полягає переважно в інтелектуальній праці і спрямований на забезпечення "інших" інтересів. Це слово також відображає підзвітність та підконтрольність службовців суб'єктові, котрий їх наймає. Слово "публічна", крім поєднання державного та самоврядного елементів, підкреслює також, чий інтерес повинні захищати службовці – усього суспільства (громади), а не приватний чи корпоративний [31, с. 18].

Бачення цієї групи авторів щодо взаємодоповнення цих двох категорій було викладено у запропонованій ними Концепції реформування публічної адміністрації. "Публічна адміністрація" – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб’єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій). "Публічна служба" – професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [32, с. 1; 33].

Загалом поділяючи зазначені позиції щодо співвідношення категорій публічне адміністрування та публічна служба, вважаємо все ж потребу зменшувати науковий обіг поняття публічного адміністрування як терміну, що у сучасних світових джерелах вже розглядається як дещо застарілий.

Отже, у дискусії змістів і категорій, на наш погляд з-поміж взаємопов'язаних понять "державне управління", "публічне адміністрування", "публічне управління" ми вважаємо пріоритетним останній з них як таких, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії.

Серед понять "державна служба" і "публічна служба" ми вважаємо оптимальним друге, з причин, по-перше, його використання у світовій державознавчій літературі, по-друге, спроможність поєднати у собі різні групи публічних службовців, а не лише категорію цивільної державної служби, по-третє, ментально продемонструвавши системну зміну взаємопов’язаних категорій (від "державне управління (публічне адміністрування) / державна служба" до "публічне управління / публічна служба"). Іншими словами – така

пара понять виглядає сучасніше, відповідає поглядам менш традиціоналістської наукової школи спеціальностей українського "державного управління", а також відповідає підходам джерел розвинутих країн світу.

Усвідомивши зміст публічної служби як наукової категорії, важливо запропонувати його оптимальне сучасне поняття.

Зазвичай для формулювання певної категорії важливо мати на увазі його ознаки. Традиційний підхід, де ознаками публічної (державної) служби є професійність, перебування на відповідній посаді, пов’язаність діяльності з виконанням завдань і функцій держави і фінансування з державних коштів все ще залишається досить актуальним. Це підтверджує наша оцінка поняття, оновленого наприкінці 2015 року у базовому Законі України "Про державну службу". Однак погляньмо на авторські підходи до цієї категорії у науковій літературі.

Ось як бачить ознаки публічної служби дослідниця О. Попова [11, с. 584-586]:

1) першою визначальною ознакою публічної служби повинна стати форма залучення осіб – адміністративно-правовий акт призначення на посаду, з виданням якого особа набуватиме статус публічного службовця (державного чи муніципального);

2) другу ознаку публічної служби вона бачить через відмежування осіб, які служать в органах влади чи місцевого самоврядування, маючи владні повноваження за посадою задля виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічного інтересу;

3) третьою ознакою публічної служби зазначено орган, призначення на посаду до якого пов’язуватиметься з набуттям особою статусу публічного службовця;

4) четвертою ознакою публічної служби названо призначення особи на посаду без обмеження строку повноважень такої діяльності;

5) професійних характер здійснення повноважень за посадою на відплатній основі (за рахунок бюджетних коштів) було визначено п’ятою

ознакою, необхідною для віднесення службовців до категорії публічних [11, с. 584-586].

За наслідком співставлення цих ознак дослідницею було запропоноване таке поняття: публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів, особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду [11, с. 586].

Визнаючи системність погляду О. Попової на категорію "публічна служба", відмітимо позиції, з якими нам важко погодитись. Так, не імпонують у цьому визначенні категорії "народ" (це важко співставляється з професійністю діяльності та виглядає надто спрощено), термін влади без формулювання конкретики (на наш погляд важливо чітко визначати "публічної" та "виконавчої" влади, навіть не влади, а "врядування"). Також не враховано діяльність спеціалізованої публічної служби типу мілітаризованої (система публічної служби буде нами розглянута в наступному підрозділі).

За результатами наукового аналізу, проведеного вченими команди Центру політико-правових реформ було запропоноване інше визначення. Публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної адміністрації (іноді – також в інших публічних інституціях), і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів. Коло осіб, які мають статус публічного службовця визначається та ким критерієм як виконання, як правило, на постійній основі адміністративних (управлінських) завдань [31, с. 18].

Таке поняття виглядає досить сучасно, однак не справляє враження такого, що буде належно сприйматися у законодавчому акті. Тим не менше виділимо його примітні ознаки: використання категорії публічна адміністрація та публічні інституції замість виконавчої влади; реалізація публічних інтересів замість завдань і функцій держави.

Наше бачення поняття публічної служби засновується на двох рівнях – у широкому і вузькому розумінні, де поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті, інше ж залишається науковим терміном.

Публічна служба (у вузькому розумінні) – це професійна діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності.

У широкому розумінні важливо додавати до цієї категорії ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного врядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо).

Наша авторська позиція щодо змісту публічної служби, ключова відмінність між категоріями публічне управління та публічна служба полягає у тому, що ці дві категорії існують одночасно та у взаємодії одна з одною. Якщо перша (публічне управління) більшої уваги приділяє цілям діяльності і є знеособленою, друга (публічна служба) доповнює її персоналізованим змістом, адже виражається у діяльності публічних службовців, конкретних людей, які здійснюють публічне управління. У категорії публічної служби виражений акцент варто ставити на етичні правила та цінності. Система принципів, які сьогодні у адміністративно-правовій літературі досить схоже, але при цьому невиправдано розкривається одночасно у зв’язку із адміністративним правом загалом, та публічною адміністрацією (управлінням) та публічною (державною) службою зокрема, мають бути адресованими виключно публічній службі як категорії, що втілює в життя публічне управління.

Характеризуючи підхід з закріплення поняття публічної служби на нормативно-правовому рівні, відмітимо, що існування групи законів про проходження служби (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, мілітаризованої державної служби) не є оптимальним рішенням універсалізації підходів та впровадження спільних професійних

цінностей публічних службовців. Для прикладу, вважаємо, що певним підґрунтям для обох новітніх Українських революцій (2004 та 2014 років) були різні цінності різних груп державних службовців: зокрема сприйняття політиків (тимчасових державних діячів із своїми патронатними апаратами) як державних службовців (постійних професіоналів на службі держави) та акцент на безумовне підпорядкування владі та законам, прийнятим нею у мілітаризованих публічних службовців.

Тому ми поділяємо позицію Н. Янюк [30, с. 77]щодо доцільності прийняття уніфікованого законодавчого акта про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби. У цьому самому акті варто визначити етичні правила службовців, розкрити зміст основних засад поваги до прав людини у діяльності, прозорості і залучення суспільства до публічного управління на різних рівнях. Далі, на засадах кодифікації варто розкрити основи проходження служби у публічних органах різних типів (державної влади, місцевого самоврядування, спеціалізованих (мілітаризованих) органах, тим самим уніфікуючи та упрозорюючи сьогодні подекуди підкилимні та несправедливі умови відрізнення роботи на державу та у суспільстві й у бізнесі.

Допускаємо також впровадження категорій публічне управління і публічна служба у Конституції України. Це сприятиме уніфікованості розуміння підходів до суспільного договору, за-для якого і приймається основний закон держави.

Отже, публічна (державна) служба є традиційним складником підручникової літератури України. Вона ототожнюється авторами із професійною службою на штатних посадах у державних органах та їх апараті й отриманням заробітної плати з державних коштів. Для конкретизації змісту і подолання нечіткості названих ознак автори наукових та навчальних джерел вдаються до додаткового формування ознак державної служби, не наведених у законі, зокрема формулюючи функції державної служби.

У більш сучасних джерелах вчені-адміністративісти переходять до категорії "публічна служба" замість раніше широко використовуваної "державна служба" або взагалі уникають цих категорій при розкритті предмету адміністративного права.

Констатуємо існування перехідного стану до розуміння категорії публічної служби у сучасному адміністративному праві. Від сталого розуміння її як державної служби та діяльності різних категорій державних службовців у працях до 2007-2014 років, появи праць, що формулюють новий підхід публічної служби, до відсутності сталого бачення, що розуміти під цією категорією та чи ототожнювати паралельно існуючі категорії держава служба і публічна служба.

У законодавстві, в процесі реформи публічної служби 2015 року з’явилося два поняття (державна служба та державний службовець), що замінюють попереднє поняття 1993 року. На наш погляд, друге з визначень (державного службовця) більш вдале, тоді як нове визначення "державна служба" містить чимало запитань замість відповідей. Однак з цих обох понять залишаються невирішеними низка питань. Ми вважаємо, що визначення категорії публічна (державна) служба має охопити зміст цієї діяльності, а не бути відсильним до інших актів; включити до цієї єдиної категорії усіх працівників, що виконують публічне управління у органах виконавчої влади (зокрема, і в місцевому самоврядуванні (де-факто місцевій виконавчій владі згідно із реформою децентралізації), мілітаризованих та інших спеціалізованих службовців); при цьому вивести із змісту категорії публічна служба осіб, що його здійснюють непрофесійно або обслуговуючий персонал (політиків, дорадчий та забезпечуючий апарат, громадськість тощо).

У іншій категорії публічної служби у Кодексі адміністративного судочинства України не вважаємо вірним зарахування до її складу представників органів судової влади (суддів, прокурорів), завдання якої принципово інше порівняно із виконавчою. Невдалим є і зарахування до

публічної служби усіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби тощо.

У світовій та прогресивній українській літературі існує тенденція відходу від категорії публічної адміністрації та державного управління як дещо невідповідної сучасним викликам публічного управління та публічної служби.

Однак дискусії публічна чи державна служба у працях західних авторів немає: використовуються терміни "public service", "public servants", "civil servants" тощо. Популярний в українському адміністративному праві термін "публічна адміністрація" ("public administration", або його синонім "public bureaucracy") часто розглядається як символ застарілого підходу в публічному управлінні, який змінюється на публічну службу ("public service").

Тому для нас саме ця термінологія: 1) у загальному – публічне управління, 2) на рівні сукупності службовців, які його здійснюють – публічна служба,– є найбільш оптимальними відповідно до сучасної ролі.

У дискусії змістів і категорій, на наш погляд з-поміж взаємопов'язаних понять "державне управління", "публічне адміністрування", "публічне управління" ми вважаємо пріоритетним останній з них як таких, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії.

Серед понять "державна служба" і "публічна служба" ми вважаємо оптимальним друге, з причин, по-перше, його використання у світовій державознавчій літературі, по-друге, спроможність поєднати у собі різні групи публічних службовців, а не лише категорію цивільної державної служби, по-третє, ментально продемонструвавши системну зміну взаємопов’язаних категорій (від "державне управління (публічне адміністрування) / державна служба" до "публічне управління / публічна служба"). Іншими словами – така пара понять виглядає сучасніше, відповідає поглядам менш традиціоналістської наукової школи спеціальностей українського "державного управління", а також відповідає підходам джерел розвинутих країн світу.

Наша авторська позиція щодо змісту публічної служби, ключова відмінність між категоріями "публічне управління" та "публічна служба"

полягає у тому, що ці дві категорії існують одночасно та у взаємодії одна з одною. Якщо перша (публічне управління) більшої уваги приділяє цілям діяльності і є знеособленою, друга (публічна служба) доповнює її персоналізованим змістом, адже виражається у діяльності публічних службовців, конкретних людей, які здійснюють публічне управління. У категорії публічної служби виражений акцент варто ставити на етичні правила та цінності. Система принципів, які сьогодні у адміністративно-правовій літературі досить схоже, але при цьому невиправдано розкривається одночасно у зв'язку із адміністративним правом загалом, та публічною адміністрацією (управлінням) та публічною (державною) службою зокрема, мають бути адресованими виключно публічній службі як категорії, що втілює в життя публічне управління.

Наше бачення поняття публічної служби засновується на двох рівнях – у широкому і вузькому розумінні, де поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті, інше ж залишається науковим терміном.

Публічна служба (у вузькому розумінні) – це професійна діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності.

У широкому розумінні важливо додавати до цієї категорії ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного врядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо). За результатами мовного аналізу ми допускаємо розглядати публічну службу у широкому розумінні з використанням ще однієї категорії "робота у публічному секторі".

Вважаємо за потрібне також впровадження категорій публічне управління і публічна служба у Конституції України. Це сприятиме уніфікованості розуміння підходів до суспільного договору, за-для якого і приймається основний закон держави.

Згадану в цьому підрозділі норму Кодексу адміністративного судочинства України щодо поняття публічної служби варто вважати такою, що виконала своє тимчасове призначення упорядкувати систему осіб, чиї акти і дії (активні та пасивні) підлягають розгляду у новому виді судочинства.

Вважаємо за доцільне прибрати узагальнююче поняття "публічна служба" у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства, та визначити цю категорію як бланкетну норму до більш сучасного переліку осіб, які несуть корупційні ризики як особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування й перелічені у ч.1 статті 3 Закону України "Про запобігання корупції".

1.2. Система публічної служби в Україні: питання адміністративно-правового забезпечення

Розкриваючи сутність публічної служби у попередньому підрозділі та приходячи до висновків про категоріальний апарат згідно світової правової традиції й поглядів вітчизняних вчених, що слідують їй, для нас очевидним є усвідомлення, що і відносно системи публічної служби буде критично оцінено національна практика поділу на види представників державного апарату.

В науковій літературі та на практиці питання системи публічної (державної) служби розкривається у різноманітних проявах.

Так, класичний академічний підручник "Адміністративне право" за редакцією академіка В.Б. Авер’янова 2004 року відмічає, що державних службовців можна розрізняти залежно від того, в органах якої гілки влади вони працюють:

1) служба у законодавчому органі;

2) служба в органах виконавчої влади;

3) служба у судових органах[7, с. 309].

Інший спосіб класифікації за цією працею – за порядком проходження служби. За цим критерієм виділяють цивільну службу і мілітаризовану службу [7, с. 309-310].

З огляду на детальне вивчення нами нормативної, підручникової та наукової літератури ми бачимо, на якому системному вигляді була українська адміністративістика на початку 2000-х у цьому питанні. Адже запропоновані класифікаційні групи не відображають основні завдання класифікації – виокремити різновиди служби для кращого адміністративно-правового урегулювання. Так, перша із запропонованих класифікацій (за гілками влади) має на увазі лише обслуговуючий персонал (апарат) у органах законодавчої та судової влади, тоді як у органах виконавчої влади – увесь комплекс службовців із окремою класифікацією посадовців.

Друга класифікація – на цивільну і мілітаризовану службу – має більше підстав для використання, її виділення ми бачимо у світовій та російськомовній літературі.

Так, у іншому українському джерелі демонструють заснованість підходу з розмежування цивільної та мілітаризованої служби на працях Д.М. Бахраха. Так, для мілітаризованої служби характерні, відмінні від цивільної служби, ознаки:

- професійним обов'язком службовців мілітаризованої служби є захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорона суспільного порядку і правопорядку;
- право вступу на державну службу мілітаризованого характеру мають особи, які досягали віку вісімнадцяти років;
- наявність спеціальних особливих дисциплінарних статутів, положень про дисципліну, зумовлених специфічними особливостями посадових повноважень мілітаризованих держслужбовців;

- ці держслужбовці мають особливі умови вступу на службу, умови її проходження, присвоєння військових та спеціальних звань, проведення атестації та припинення служби;
- наявність встановленого в спеціальних адміністративно-правових нормативних актах особливого правового статусу мілітаризованих держслужбовців;
- особливий порядок притягнення до правової відповідальності [8, с. 393].

Зрештою, за результатами критичного аналізу різних ознак, автори зазначеної праці прийшли до висновку про розмежування:

- цивільної державної служби, до якої належать державні службовці, які працюють у цивільних державних органах та їх апаратах і не мають спеціальних звань;
- мілітаризованої державної служби, до якої належать державні службовці, які служать в озброєних державних формуваннях та мають військові й прирівняні до них звання;
- спеціалізованої державної служби, до якої належать державні службовці, які мають спеціальні звання і працюють або служать у державних органах зі спеціальним статусом, що мають спеціальні та/або специфічні повноваження (дипломатичні, санітарко-епідеміологічні, пожежні, податкові, контрольно-ревізійні, суддівські, прокурорські, природоохоронні, митні, фельд'єгерські, гірничо-рятувальні тощо) [8, с. 396].

На наш погляд, варто визнати цей підхід як раціональний, однак у ньому допущено дві помилки. Передусім змішано вже неодноразово згадуваний підхід щодо погляду на державну службу у вузькому та широкому розумінні: адже органи законодавчої та судової влади є публічними службовцями за широким підходом. Їх визнання звичайними державними службовцями заслуговує на визнання на адміністративно-правовому рівні так само, як скажімо, державних вчителів чи науковців, які теж мають свої певні "ранги". По-друге, очевидно,

що незважаючи на особливі класи (ранги) представників ряду державних спеціалізованих служб (пожежних, митних, рятувальних) вони де-факто є мілітаризованими, адже саме так відбувається їхня організація служби.

Ознаками мілітаризованої публічної служби, на наш погляд, є не різні назви типів залежно від професійного зростання цих працівників та їх прирівнення чи неприрівнення до військових посад (Україна ж є демократичною світською державою, а не авторитарною військовою диктатурою), а сутність діяльності, де для мілітаризованих служб характерні особливі умови служби: централізація та ієрархічний характер управління, ознака професійного зростання головним чином залежно від строку служби, а не професійних досягнень, наявність урегульованих мілітаризованих режимів служби (звичайного, посиленого, надзвичайного) тощо. За цими ознаками переважна більшість служб, що названі у вищенаведених джерелах спеціалізованими будуть звичайними мілітаризованими службами. Як проміжний висновок, виділяти спеціалізовані служби як окрему класифікаційну групу державних службовців недостатньо обґрунтовано.

Різні науковці висловлюють загалом подібні бачення щодо видів публічної (державної) служби:

- автори праці з державного управління стверджують, що публічний посадовець, це службовець, який займає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування [18, с. 15];
- у деяких працях відмінності посадових осіб місцевого самоврядування від державних службовців засновуються на нібито непричетності службовців місцевого самоврядування до виконання функцій держави [34, с. 200], що є нонсенсом у сучасному баченні взаємин суспільства та держави;
- бачення ряду праць за участю науковців Центру політико-правових реформ полягає у розподілі на види: мілітаризованої (спрямовується на здійснення охоронної функції, що полягає в охороні і захисті правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя і здоров'я

громадян; можливість застосування примусу (легальне застосування насильства); наявність системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів) та цивільної державної служби, остання з яких додатково розподіляється на загальну (виконання сервісних функцій, зокрема, обслуговування політичного керівництва держави, надання адміністративних послуг громадянам та організація надання інших публічних послуг) і спеціалізовану (пов’язану із спеціальними функціями, визначеними окремими законами), а також окремий спеціальний підвид служби в апараті парламенту, глави держави, а також в апаратах судів [31, с. 19-21];

Проте серед спеціалізованих у зазначених джерелах згадуються і служби, які з одного боку сьогодні належать до судової влади (прокуратура), з іншого боку мілітаризованими є наприклад згадані серед цивільних служб податкова та митна служби і наголошено на потребі їхньої демілітаризації, як доречі і поліції, що віднесена авторами Центру серед мілітаризованої.

Цей симптом, який нами виявлено в українській науковій літературі, зумовлює потребу критично переглянути її напрацювання щодо систематизації публічних службовців та побудувати класифікацію, що дозволить мати чітке уявлення про службовців державних органів.

- підхід до класифікації державної служби (у вузькому розумінні) на цивільну, мілітаризовану та спеціалізовану пропонують науковці І. Письменнийта Н.Липовська [35, с. 209];
- класифікацію видів публічної служби на державну та службу в органах місцевого самоврядування пропонує ще одна дослідниця з наукової спеціальності "Державна служба" Л. Стельмащук. При цьому державну службу вона додатково класифікує на загальну і спеціальну [19, с. 56].

Відмітимо щодо цього підходу проміжне узагальнення: 1) якщо виконання завдання і функцій держави є одночасним завданням державних службовців і службовців місцевого самоврядування то ознакою розмежування цих видів є специфіка функцій і спеціальне правове регулювання (Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування"); 2) кожний вид

спеціалізованої служби, як то різні приклади служби в правоохоронних органах, або, наприклад, дипломатичної служби, мають свої виражені особливі функції, специфічні умови проходження служби, визначені окремими законами (Закон України "Про Національну поліцію", "Про дипломатичну службу" тощо); 3) чому в такому разі державна служба у розумінні цивільної служби та різні типи спеціалізованої служби розглядаються у єдиній категорії державної служби, що де-факто невиправдано виокремлюється від служби в органах місцевого самоврядування? На наш погляд, в запропонованій класифікації варто відмітити прогрес вибору категорії "спеціалізована служба" замість морально застарілої "мілітаризована служба", однак зазначені три види публічної служби: державна служба (можливо це не найкращий вибір класифікаційного терміну), служба в органах місцевого самоврядування та спеціалізована публічна служба заслуговують на повноцінне функціонування як види публічної служби.

Обґрунтовуючи, що термін "державна служба" як об’єднуючий щодо групи видів публічної служби варто переглянути, ми виходимо із того, що в Україні надто довго державна служба розглядалась як загальна категорія адміністративного права, при цьому різноманітні види спеціалізованої (раніше мілітаризованої і не мілітаризованої (але і не "цивільної") лише на теоретичному рівні розглядались як державна служба. Насправді їхні службовці, а так само і теоретики відповідних підгалузей адміністративної науки сприймали ці служби (наприклад, поліцію, службу безпеки, дипломатичну службу) як самостійні види служби, що, повторимось, лише на теоретичному рівні належать до загальної державної служби.

Таким чином як проміжне узагальнення варто відмітити загальну тенденцію широкого кола вітчизняних авторів щодо класифікації публічної (державної) служби на такі види як: 1) на законодавчу, виконавчу, судову за видами гілок влади; 2) на цивільну та мілітаризовану (або спеціалізовану як додаткова видова ознака, або ознака, що замінює мілітаризовану) служби здебільшого у розумінні служби у органах виконавчої влади; 3) на державну

службу (в розумінні органів виконавчої влади) та службу в органах місцевого самоврядування.

На наш погляд, усі запропоновані позиції варті уваги, проте їх сукупне розуміння потребує більшої роботи методами аналізу-синтезу, формально-логічним та детермінізму. Так, неспіввимірну роль гілок влади у публічному управлінні дуже ґрунтовно розкрили у численних працях початку 2000-х когорта авторів за загальним баченням академіка В.Б. Авер'янова. Потреба розглядати місцеве самоврядування як одного із провідних суб'єктів реалізації завдань і функцій держави проявилась із реформою децентралізації, що розпочалась у 2015 році. Питання ж поділу на цивільну і мілітаризовану служби залишається одним із принципових.

Констатація поширеної практики виділення цивільної і мілітаризованої державної (публічної) служби зумовила нашу потребу пояснити власний підхід до цього бачення.

Велика група вчених висвітлювала своє бачення такої класифікації. Серед них В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, Ю.О. Оболенський, Т.І. Пахомова, В.П. Тимощук, Н.В. Янюк та чимало інших авторів.

Одним із найкращих на наш погляд підходів до пояснення такої класифікації (виокремлення мілітаризованої служби в окремий вид) запропонував вчений зі спеціальності державного управління Р. Ботвінов. Він охарактеризував наступні ознаки мілітаризованої та цивільної державної служби [36]:

1. Специфіка мілітаризованої державної служби визначається шістьма ознаками:

- Цей вид державної служби має своєю метою сприяння виконанню державою функцій охорони (захисту) держави як від зовнішньої, так і ви внутрішньої загрози. Зазначена охоронно-захисна функція фіксується майже в усіх законах, які регулюють діяльність органів, шо належать до цієї групи. Як приклад можна навести Закон України "Про Національну поліцію", у ст. 2 якого

серед основних завдань цього органу названо надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

- Важливою складовою частиною мілітаризованої державної служби є можливість (і наявність відповідних законодавчо закріплених повноважень) застосування примусу.
- Мілітаризована служба завжди здійснюється озброєними групами людей (це дає змогу об'єднати в одну групу службовців військових та воєнізованих формувань).
- Вступ на мілітаризовану службу передбачає наявність ряду спеціальних вимог. Скажімо, відповідно до чинного законодавства на службу до поліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров’я виконувати покладені на полицю завдання.
- В основу організації мілітаризованої служби покладено жорсткий ієрархічний принцип, який поєднується з вимогою безумовної обов'язковості виконання наказів (єдиний виняток із того правила міститься в ч. 1 ст. 60 Конституції України, де вказано: "ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази").
- Мілітаризована державна служба характеризується специфічним правовим статусом службовців, який зумовлює як наявність специфічних пільг для них, так і особливий порядок притягнення до відповідальності [36, с. 116-117].

2. На відміну від чітких ознак мілітаризованої державної служби, цивільна служба на погляд зазначеного науковця характеризується на невикористанні вищевказаних специфічних ознак. Вона засновується не стільки

на примусовому методі державного управління, скільки на методі переконання; визначення видів державної служби за функціональною ознакою (коли кожен вид виокремлюється на підставі специфіки тих функцій, шо виконуються тими чи іншими державними службовцями) [36, с. 117].

У цьому досить продуманому підході до диференціації державних службовців на наш погляд побачити прогалину не складає особливих зусиль. Так, якщо цивільна державна служба визнається базовою, а це очевидно у демократичній правовій державі, саме від її ознак потрібно шукати ознаки спеціалізованої (в даному випадку – мілітаризованої) служби. Оцінюючи наведені ознаки мілітаризованої служби, більшість із них не резонують як відмінні від цивільної: фактор загрози (внутрішньої та зовнішньої) як мета здійснення державної функції не витримує критики; примусові повноваження в сенсі здійснення адміністративного примусу присутні і у немілітаризованої служби (згадаймо принаймні широкі повноваження застосування адміністративної відповідальності); особливий порядок прийняття на службу, звільнення з неї, притягнення до відповідальності притаманні як мілітаризованій, так і цивільній державній службі; а суворої ієрархічності та безумовного виконання наказів у більшості мілітаризованих структур вже немає.

До речі, відходити від категорії мілітаризованої служби в умовах адміністративної реформи пропонував у ряді своїх працях і академік В.Б. Авер’янов. Зокрема, модерний розподіл публічної (державної) служби на різні типи він бачив таким:

1.Служба в органах виконавчої влади та їх апараті, а також в апараті парламенту, судових органів, інших органів державної влади ("адміністративна державна служба").

2.Служба в державних органах, яка отримує спеціальний правовий статус ("спеціалізована державна служба").

3.Служба в апараті державних органів, яка хоч і має допоміжно-обслутовуючу спрямованість, але через свою важливість потребує особливого правового режиму ("патронатна державна служба") [35, с. 43].

Отже, питання принципового погляду і оновлення видової особливості публічної служби, що раніше традиційно називалась мілітаризованою службою назріла в українській науці адміністративного права.

Додамо в продовження останньої тези, що поділ публічної (державної) служби на цивільну та мілітаризовану на наш погляд прийшов в українську теорію адміністративного права від російських авторів. Наприклад, ми неодноразово відслідковували в українській підручниковій та науковій літературі, присвяченій цьому питанню, посилання на праці таких вчених як Д.М. Бахрах, Ю.М. Старилов, В.Є. Чіркін та ін. Якщо на зламі тисячоліть питання здійснення публічного управління в Росії та Україні були значною мірою подібні, то останнє десятиліття (особливо після Революції Гідності 2014 року), підходи до здійснення державної влади у названих країнах суттєво розійшлись: якщо Україна йде шляхом демократизації та посилення громадянської участі, на підконтрольних Росії територіях відбувається активна мілітаризація як правоохоронних органів, так і "цивільної" державної служби. Ми піднімаємо це питання з єдиною метою – відзначення потреби обмежено використовувати наукові праці адміністративного права російських авторів як такі, теоретичні підходи у яких не засновані на модерних тенденціях українського публічного управління. Відповідно і категорія "мілітаризована державна (публічна) служба" заслуговує переосмислення.

Ідейно ближчим взірцем для українського адміністративного права мають стати підходи розвинутих демократичних країн світу. Іноземні праці мають дещо інше бачення щодо класифікації публічної служби, ніж їх звикли трактувати в національній науковій школі адміністративістики.

Передусім очевидна помилка, яку допускають вітчизняні науковці, це використання терміну цивільна служба. Цей термін є неадаптованим перекладом "civil service", який дійсно, використовується у класичних підходах

західної літератури щодо публічної служби. Однак цей термін не може адекватно означати цивільна служба, так як у англійській прикметник "civil" означає не цивільний. Його значення інше.

Щоб бути впевненими у такому категоричному судженні і висловлювати критику підходам провідних вітчизняних вчених-адміністративістів, ми використали метод мовного аналізу. Для цього нами опрацьовані групи тлумачних словників як українських (англійсько-українських), так і виключно іноземних (тлумачних словників англійської мови, розроблених у іноземних країнах).

Серед англійсько-українських словників ділової мови, нами було опрацьовано зазначені категорії у Українсько-англійському словнику з прав людини [37], Англійсько-українському словнику-довіднику інженерії довкілля [38], Англо-українському тлумачному словнику економічної лексики [39], Словнику термінології Європейського Союзу [40], Українсько-англійському словнику ділової людини [41].

Так, в сучасних англійсько-українських словниках ми бачимо підходи до перекладу прикметника civil як громадянський, суспільний, цивільний, державний, цивілізований, приватний. При цьому аналіз словосполучень, у яких використовується прикметник civil (для системного підходу було опрацьовано категорії "civil servant", "civil rights", "civil registration", "civil legislation", "civil authorities", "civil process", "civil lawsuit", "civil demand", "civil law capacity") показує, що в усіх випадках, крім цивільного права і відносин, що ним урегульовані, коректним буде обирати інші допустимі переклади, передусім громадянський, публічний.

Отже, єдиний виправдальний аргумент використання терміну "цивільний" до відносин публічної служби може засновуватись на тому, що в Україні вже і раніше використовувався такий переклад – у цивільно-правових відносинах. Тут як не дивно, логічним буде приклад російської мови – civil law (рос. "гражданское" право, а не рос. "цивильное" право). Проте в адміністративному праві відносини інші і їх потрібно розглядати коректно.

Більш детально розкривають тлумачення терміну "civil service" та взагалі прикметника "civil" у публічно-правових відносинах тлумачні словники англійської мови. Нами було опрацьовано групу тлумачних словників у відкритому доступі: Random House Unabridged Dictionary [42], групі онлайн-словників Cambridge Dictionary & Thesaurus [43], Macmillan Dictionary and Thesaurus [44], Merriam-Webster Dictionary [45], групі онлайн-словників Oxford Living Dictionaries [46].

Здебільшого значення слова "civil" у політико-правових словосполученнях вживається сучасною англійською мовою у сенсі ввічливий (англ. polite), публічний або світський, не релігійний, політичний (англ. public, of state, not religion), не кримінальний (англ. private, not criminal), громадянський (англ. of people in one country), не мілітаризований (not military).

Отже, формулювання "цивільний" у згаданому понятті "цивільна служба" вірно буде тлумачити українською – такий, що визначає відносини за участю людей, спільнот, на противагу технічним, механічним питанням. Наша гіпотеза щодо укорінення в українській науці адміністративного права некоректного терміну іншомовного походження "цивільна служба" як виду публічної служби через використання "кальки" з російськомовної адміністративно-правової літератури знайшло своє підтвердження.

Ще одне виправдання зазначеній помилці щодо використання терміну цивільної служби робить часте відображення окремішності порівняно з civil service тої, яку в українській науковій традиції називають мілітаризованою (див. як згадані вище словникові джерела, так і науково-практичні, наприклад [47, 48]). На жаль і тут на наш погляд прослідковується помилка, заснована на причинах невірного перекладу. Armed forces – термін, який в українській літературі адаптовано перекладають як мілітаризована державна служба, варто розглядати саме як військову службу (Збройні Сили). Адже для розгляду державних органів, які в Україні прийнято називати правоохоронними, а у світі – органами правопорядку, використовується інший термін – "law enforcement".

Наведемо невеликий огляд того, як розглядають роботу у публічній службі з позиції видової класифікації у наукових та прикладних професійних джерелах іноземних країн.

Передусім нами виокремлено деяку відмінність класифікацій публічної служби у розвинутих країн та країн третього світу.

Генерально тезу щодо складу публічної служби можна сформулювати на основі вже згаданого підходу Світового банку: система загальної зайнятості державного сектору включає не тільки урядові структури, а також працівників державних підприємств, збройних сил, поліції, викладачів державних та університетських шкіл, медичних працівників та державних службовців, які відповідають за культурні та соціальні послуги [47]. Приблизно так характеризують підходи іноземних країн і вітчизняні автори (напр., [30, с. 76; 49, с. 270-272; 19, с. 58-59]).

Однак це не єдиний підхід класифікації публічної служби за кордоном. Звернімо увагу на опис у британському джерелі 2019 року, де підкреслюється, що охоплююче поняття для цих широко перелічених найманих державою працівників не "публічна служба" (англ. public service, public servants), а "публічний сектор" (англ. public sector) [50]. Після мовного аналізу, наведеного вище, ми вже знаємо, що це можна чітко перекласти як сектор суспільної, неприватної діяльності. У згаданому британському джерелі наводиться і класифікація за напрямами діяльності, і загалом вони об’єднані у два види: загальна публічна служба (звертаємо увагу на англ. the Civil Service) і місцеве урядування (англ. local government). Як класифікуються ці види:

- загальна публічна служба включає персонал міністерств, агентств чи інших державних органів: Дипломатична служба, Міністерство закордонних справ та Співдружності (FCO), Штаб-квартира уряду (GCHQ), Державна економічна служба (GES), Державна юридична служба (GLS), Служба державних операційних досліджень (GORS), Агенція державних соціальних досліджень (GSR), Державна статистична служба (GSS), Служба зборів та мита

(HMRC), Міністерство фінансів, Служба секретної розвідки та безпеки (SIS, MI6, MI5);

- місцеве урядування або місцева публічна служба включає: чиновників з управління архітектури, спадщини та житла; публічного здоров'я, неприватних медіа та комунікацій, надання суспільних послуг, молоді та громадської роботи, містопланування та містобудування, підтримка стандартів торгівлі [50].

Як бачимо схожість з генеральним підходом до широкої іноземної класифікації публічної служби (тобто класифікації включно з вчителями, лікарями тощо) полягає лише у згадці про представників охорони здоров'я, можливо комунікаційної сфери. Ми не бачимо у наведеному переліку вчителів, і лікарів до речі теж. Звернімо увагу на формулювання – публічне здоров'я, а не медична сфера (тобто управління потребами надання медичних послуг, а не саме їх надання). Це нас підштовхує до висновку – чи достатньо коректно аналізували іноземні джерела вітчизняні вчені-адміністративісти, чи може вони пішли простішим шляхом переказувань і цитування російських авторів, які проклали шлях до широкого уявлення про публічну службу як публічний сектор зайнятості.

Перевіримо цю гіпотезу на аналізі інших джерел.

Аналогічний підхід використання як відмінних термінів "публічна служба" (англ. public service, public servants), а "публічний сектор" (англ. public sector) використано у науковій праці європейських вчених С. Х'юрі, Е. Пенісат, а також А. Спайр, які роблять огляд європейської моделі публічної зайнятості, зосереджуючись на відмінностях між роботою у публічному секторі (включно з публічною службою) та у приватному секторі [51].

Отже, публічний сектор на погляд зазначених авторів представляють:

1) офіційні публічні службовці (англ. Statutory civil servants): судді, військовослужбовці, податківці та митники, поліцейські, а також працівники міністерств та урядових органів;

2) публічні представники (англ. Public agents), які включають менш формалізованих нормами законодавства працівників, які безпосередньо надають послуги населенню, зокрема на місцевому рівні [51, с. 50-52].

Характеризуючи систему публічної служби у різних Європейських країнах литовські автори В. Смалкис та І.Урбановіч відмічають два підходи. Перший передбачає поділ на національних та місцевих службовців, другий – виключно національну публічну службу. Незалежно від зазначених класифікацій практикується також диференціація на чиновників початкового, середнього і топ-рівня [52].

В умовах активної реформи децентралізації Україна вочевидь має розглядатися серед тих країн, що практикують поділ на публічну службу місцевого (місцеве самоврядування) і національного рівня.

Для підсумкового бачення щодо вибору і використання категорії мілітаризованої служби розглянемо одне із найбільш системних напрацювань у сфері реформи публічного врядування в Україні, що сигналізувало перехід від пострадянської до сучасної держави: Концепцію адміністративної реформи 1998 року. У Концепції адміністративної реформи в Україні відмічалось досить розширювальне бачення класифікації видів спеціальної державної служби. Так, серед них пропонувалось розглядати військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, судочинства тощо [4]. Розуміючи вже історичний характер цього джерела ми не будемо повторювати потребу зупинятись на виключно питаннях публічного урядування, а не здійснення функцій інших гілок влади (судами та прокуратурою у згаданому випадку).

Нам більш імпонує такий підхід, що виокремлює спеціальну службу, замість мілітаризованої. Адже в процесі демократичних реформ в Україні одним із векторів проголошується демілітаризація навіть прирівняних сьогодні до військової служби органів як то поліції чи пенітенціарної служби.

Шляхом, що змушений враховувати традиційні підходи до розуміння публічної служби йде юридична практика. В силу того, що спори про різні

аспекти проходження служби підсудні адміністративному судочинству і, як зазначалось у попередніх підрозділах, при прийнятті Кодексу адміністративного судочинства України було закріплене дещо незвичне поняття публічної служби, суд намагається у своїх рішеннях виступити шукачем об’єктивної істини у питанні розгляду чи нерозгляду різних суб’єктів приналежними до публічної служби.

Показовими є з цього приводу рішення, узагальнені у аналітичній довідці Вищого адміністративного суді України від 01.02.2009 року, у якій прямо зазначено відмінності так званих "наукового" та "правозастосовного" підходудо розуміння суб’єктного складу публічної служби:

1. Правозастосовний підхід. Визначальним при вирізненні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити наступні види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це:

- діяльність на державних політичних посадах;
- професійна діяльність суддів;
- державна служба;
- служба в органах місцевого самоврядування.

2. Науковий підхід. У науковій літературі державну службу поділяють на два види:

- загальну державну службу, діяльність якої регламентовано Законом України "Про державну службу";

- спеціальну державну службу, яка має галузеву специфіку, що полягає у спеціальній компетенції та має свій статус і правове регулювання [53].

Зазначений висновок досить гротескний з позиції науки адміністративного права, адже де-факто головний судовий орган скептично висловився про її доробок з одного із важливих питань адміністративно-правового регулювання. Мовляв наука адміністративного права працює над чимось відірваним від правозастосування і судам слід виходити із того, що записано у нормі права, в даному випадку поняття матеріального права

"публічна служба" з якихось причин закріпленого у процесуальному праві – Кодексі адміністративного судочинства України.

Так, так званий "правозастосовний підхід" поєднує різні гілки влади, однак серед видів називає і державну службу як сам собою універсальний термін, що відповідно, на погляд суду, не охоплює політичні посади, діяльність судової влади чи місцевого самоврядування. Так званий "науковий підхід" згадує спеціальну державну службу, ключовою ознакою якої є спеціальне правове урегулювання проходження служби, проте не розглядає серед її видів службу в органах місцевого самоврядування, що урегульована саме таки окремим Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Насправді це підкреслює невдалість зазначеного поняття, що йде врозріз із концепцією публічної служби і потребу його змінити.

Вважають за потрібне розглядати окремо діяльність державної (цивільної) служби та політичних і патронатних посад [31, с. 38] у праці за редакцією В. Тимощука та А. Школика "Публічна служба". Ключовою ознакою відмінності роботи на політичних посадах та роботи публічної служби є сталий характер діяльності. Адже хоча політики на державних посадах (наприклад, міністри і їх заступники) виконують завдання та функції держави, але здійснюють це тимчасово, можуть їх здійснювати не на професійній основі, не маючи відповідної роду діяльності професійної освіти. Так само, патронатна служба, що де-факто обслуговує, забезпечує роботу певних політиків на державних посадах та припиняє свою діяльність із закінченням перебування відповідних політиків на своїх посадах. Тому наша позиція полягає у рахуванні публічними службовцями тих, які здійснюють її стало (без непрогнозованої діяльності політиків) і професійно.

Отож, фіналізуємо акценти у більш розширеному вигляді.

По-перше, критично оцінено нами положення надто розширювального погляду на коло публічних службовців у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України.

Не вважаємо вірним зарахування до складу публічної служби представників органів судової влади (суддів, прокурорів). Адже завдання судової гілки влади принципово інше порівняно із виконавчою. Логіка цього висновку подібна до того, що законодавство не вважає публічними службовцями представників депутатського корпусу як де-факто службовців законодавчої влади. Ми поділяємо такий висновок. Щодо виключення прокурорів з числа публічної служби на противагу їхньому спеціальному статусу, на наш погляд,Кодекс адміністративного судочинства України просто не оновлений до сучасного стану реформи правосуддя, коли у Конституції України у 2016 році окремий розділ щодо прокуратури як інституційно окремого органу був вилучений та ці положення було включено до розділу VIII "Правосуддя" як нова стаття 131-1. Відповідно, прокуратура організаційно складає самостійний орган судової влади і з наведених вище причин не має розглядатися як орган, що об’єднує публічних службовців.

Щодо публічної служби як обслуговуючого персоналу у судах та прокуратурі (як ми знаємо, сьогодні ці представники апарату є публічними службовцями) відзначимо, що ключовою ознакою для визнання особи представником публічної служби є не факт оплачуваних трудових відносин із державним сектором зайнятості, а виконання завдань і функцій держави. Якщо працівник залучається до виконання завдань і функцій держави – його на наш погляд варто рахувати публічним службовцем (у вузькому розумінні). Якщо ні – він є представником апарату, або залученим до вторинної діяльності держави – це означає зарахування такого працівника (службовця, фахівця) до публічної служби у широкому розумінні. Як ми вже з’ясували на основі уважного мовного аналізу, публічна служба у широкому розумінні може мати альтернативний термін, що претендує на визнання у теорії адміністративного права – робота у публічному секторі.

Невдалим є і зарахування до публічної служби у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України усіх без винятку представників

військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби.

На наш погляд, до цієї помилки у теорії адміністративного права призвели група невдалих рішень. Передусім, прирівнювання до військової служби (а відтак і до публічної (державної) тих осіб, які проходять альтернативну (невійськову) службу, зумовлене, на нашу думку, розумінням законотворця та адміністративного судді про те, що статус військового та особи, що проходить альтернативну службу має бути однаковий, адже вони обидва за загальним правилом призвані і перебувають у час служби у керованій державою системі.

Однак, якщо професійна діяльність військовослужбовців полягає у виконанні конституційної державної функції: згідно статті 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України є одними із найважливіших функцій держави; оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України [10].

В цей же час, альтернативна невійськова служба не складає функцію держави. Згідно статті 1 однойменного закону альтернативна служба має на меті виконання обов'язку перед суспільством [54], що не означає виконання державної функції. Трудові відносини між громадянином, який проходить альтернативну службу, та підприємством, установою, організацією здійснюються на підставі письмового строкового трудового договору і регулюються законодавством про працю [54]. Координацію цієї трудової, а не військової діяльності здійснюють органи місцевого самоврядування [55], а не військової служби. Отже це не особливі відносини проходження публічної служби, а фактично трудові відносини, лише засновані на адміністративно-правовому акті – рішенні комісії у справах альтернативної (невійськової) служби України, що утворюється місцевою державною адміністрацією [55] (в процесі реформи децентралізації очевидно цю функцію переберуть на себе виконавчі органи місцевого самоврядування) та адміністративно-правовий

супровід (контроль) здійснюється цією комісією при повідомленні іншого органу виконавчої влади – територіального військового секретаріату.

Тому, правове регулювання проходження альтернативної військової служби як діяльності, що має одночасно риси адміністративного, військового та трудового права потрібно удосконалювати. Адже за рідкими і неузагальненими системно статистичними даними подекуди ці відносини охоплюють певне коло українських громадян. Так, за осінній призов 2007 року направлено на альтернативну (невійськову) службу було 340 осіб (проте це в окремих областях склало до 20% призваних на службу взагалі) [56]. Наведемо більш чіткі та сучасні дані з м. Миколаєва: з 1992 року на альтернативну службу міською комісією було направлено 104 юнака, у 2018 році альтернативну службу проходило 11 віруючих громадян [57]. За загальним правилом ця служба полягає у залучення до місцевих підприємств, що займаються охороною навколишнього середовища (35,3%), соціальним захистом (27,4%), сільським господарством (15,3%) [56]. Отже, виходячи із наведених змістових аргументів та даних статистики, альтернативна служба не має розглядатись як вид публічної служби у вузькому розумінні.

Отже, остаточно відзначимо, що за нашим авторським підходом публічними службовцями можуть бути визнані особи, які здійснюють завдання і функції держави на професійній основі. Тому тимчасові, обслуговуючі працівники такими визнаватися не повинні.

Варто включити до цієї єдиної категорії публічних службовців усіх працівників, що виконують публічне управління у органах виконавчої влади (зокрема, і в місцевому самоврядуванні (де-факто місцевій виконавчій владі згідно із реформою децентралізації), спеціалізованих публічних службовців (у тому числі військових та прирівняних до них); вивести із змісту категорії публічна служба осіб, що його здійснюють непрофесійно або обслуговуючий персонал (політиків, дорадчий та забезпечуючий апарат, громадськість тощо).

Відповідне бачення щодо видів публічної служби та категорій посад варто усталено розглядати у теорії публічного права, передусім

адміністративного. У процесуальному праві, зокрема у адміністративно-процесуальному, на наш погляд, потрібно внести корективи, щоб його положення розкривали процесуальні, а не матеріальні правові позиції. Зокрема, щодо змісту поняття публічна служба у ст. 4Кодексу адміністративного судочинства України варто виправити допущену хибу: змінити поняття – не публічна служба, а "публічні правові відносини", або "робота у публічному секторі".

Таким чином, у сьогоднішній вітчизняній науковій літературі щодо класифікації публічної служби, на наш погляд, існують чимало застарілих казуїстично сформульованих хибних підходів. Так, видами публічної служби традиційно розглядаються цивільна і мілітаризована служба. Окрема теоретична конструкція засновується на нормах кодексу адміністративного судочинства, що розширювально тлумачить види діяльності, що належать до публічної служби. Лише невелика група авторів розглядає службу у місцевому самоврядуванні як вид публічної (державної) служби.

За значною кількістю опрацьованих джерел, якщо цивільна державна служба визнається базовою, а це очевидно у демократичній правовій державі, саме від її ознак потрібно шукати ознаки іншої (мілітаризованої) служби. Оцінюючи наведені ознаки мілітаризованої служби, більшість із них не резонують як відмінні від цивільної: фактор загрози (внутрішньої та зовнішньої) як мета здійснення державної функції не витримує критики; примусові повноваження в сенсі здійснення адміністративного примусу присутні і у немілітаризованої служби (згадаймо принаймні широкі повноваження застосування адміністративної відповідальності); особливий порядок прийняття на службу, звільнення з неї, притягнення до відповідальності притаманні як мілітаризованій, так і цивільній державній службі; а суворої ієрархічності та безумовного виконання наказів у більшості мілітаризованих структур вже немає.

Поділ публічної (державної) служби на цивільну та мілітаризовану, на наш погляд, прийшов в українську теорію адміністративного права від

російських авторів. Якщо на зламі тисячоліть питання здійснення публічного управління в Росії та Україні були значною мірою подібні, то останнє десятиліття (особливо після Революції Гідності 2014 року), підходи до здійснення державної влади у названих країнах суттєво розійшлись.

Нашим системним уявленням про класифікацію посад публічної служби імпонує підхід, що виокремлює спеціальну службу замість мілітаризованої. Адже в процесі демократичних реформ в Україні одним із векторів проголошується демілітаризація навіть прирівняних сьогодні до військової служби органів як то поліції чи пенітенціарної служби.

У класифікуванні публічної служби варто відмовитись від використання терміну "мілітаризована державна служба" та використовувати категорію "спеціалізована публічна служба" як більш універсальну та сучасну.

За наслідками проведеного дослідження було підтверджено гіпотезу щодо укорінення в українській науці адміністративного права некоректного терміну іншомовного походження "цивільна державна служба". Цей термін є неадаптованим перекладом "civil service", який дійсно, використовується у класичних підходах західної літератури щодо публічної служби. Однак цей термін не може адекватно означати цивільна служба, так як у англійській прикметник "civil" не означає "цивільний" у буквальному сенсі. За методом мовного аналізу та опрацюванням тлумачних словників англійської мови значення слова "civil" у політико-правових словосполученнях вживається сучасною англійською мовою у сенсі публічний або світський, не релігійний, політичний (англ. public, of state, not religion), не кримінальний (англ. private, not criminal), громадянський (англ. of people in one country), не мілітаризований (not military), ввічливий (англ. polite).

У наукових та прикладних професійних джерелах іноземних країн генеральну тезу щодо складу публічної служби можна сформулювати на основі підходу Світового банку: система загальної зайнятості державного сектору включає не тільки урядові структури, а також працівників державних підприємств, збройних сил, поліції, викладачів державних та університетських

шкіл, медичних працівників та державних службовців, які відповідають за культурні та соціальні послуги. Однак охоплююче поняття для цих широко перелічених найманих державою працівників не "публічна служба" (англ. public service, public servants), а "публічний сектор" (англ. public sector), що за нашим баченням складає поняття публічна служба у широкому розумінні.

З наведених позицій категорія "цивільна служба" не повинна використовуватись як іноземний аналог державної служби.

Критично оцінено нами положення надто розширювального погляду на коло публічних службовців у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України. Не вважаємо коректним зарахування до складу публічної служби представників органів судової влади як таких, що мають принципово інші цілі діяльності та порядок прийняття та проходження служби, або ж, у випадку роботи у апаратах судів, не пов’язані із безпосереднім виконанням завдань і функцій держави.

Щодо публічної служби як обслуговуючого персоналу у судах та прокуратурі (як ми знаємо, сьогодні ці представники апарату є публічними службовцями) відзначимо, що ключовою ознакою для визнання особи представником публічної служби є не факт оплачуваних трудових відносин із державним сектором зайнятості, а виконання завдань і функцій держави. Якщо працівник залучається до виконання завдань і функцій держави – його на наш погляд варто рахувати публічним службовцем (у вузькому розумінні). Якщо ні – він є представником апарату, або залученим до вторинної діяльності держави – це означає зарахування такого працівника (службовця, фахівця) до публічної служби у широкому розумінні. Як ми вже з’ясували на основі уважного мовного аналізу, публічна служба у широкому розумінні може мати альтернативний термін, що претендує на визнання у теорії адміністративного права – робота у публічному секторі.

Невдалим є і зарахування до публічної служби у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України усіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної

служби. Адже за нашим підходом публічними службовцями можуть бути визнані особи, які здійснюють завдання і функції держави на професійній основі. Тому тимчасові, обслуговуючі працівники такими визнаватися не повинні.

Відповідне бачення щодо видів публічної служби та категорій посад варто усталено розглядати у теорії публічного права, передусім адміністративного. У процесуальному праві, зокрема у адміністративно-процесуальному, на наш погляд, потрібно внести корективи, щоб його положення розкривали процесуальні, а не матеріальні правові позиції. Зокрема, щодо змісту поняття публічна служба у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України варто виправити допущену хибу: змінити поняття – не публічна служба, а "публічні правові відносини", або "робота у публічному секторі".

Підсумковим висновком наведеного аналізу різних видів публічної служби є її поділ на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. При розумінні складників цих видів важливо враховувати обґрунтовані у цьому розділі оптимізації кола публічних службовців, що засновані на ознаках сталості (постійного, а не тимчасового характеру служби), виконання завдань і функцій держави (а не обслуговуючих, забезпечуючих функцій), здійснення цієї діяльності на професійній основі (а не заснованість призначення політичними резонами як то результати політичної конфігурації після виборчого процесу).

Характеризуючи підхід з закріплення поняття публічної служби на нормативно-правовому рівні, відмітимо, що існування групи законів про проходження служби (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, мілітаризованої державної служби) не є оптимальним рішенням універсалізації підходів та впровадження спільних професійних цінностей публічних службовців. Для прикладу, вважаємо, що певним підґрунтям для обох новітніх Українських революцій (2004 та 2014 років) були різні цінності різних груп державних службовців: зокрема сприйняття політиків

(тимчасових державних діячів із своїми патронатними апаратами) як державних службовців (постійних професіоналів на службі держави) та акцент на безумовне підпорядкування владі та законам, прийнятим нею у мілітаризованих публічних службовців.

Тому ми поділяємо позицію доцільності прийняття уніфікованого законодавчого акту про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби. У цьому самому акті варто визначити етичні правила службовців, розкрити зміст основних засад поваги до прав людини у діяльності, прозорості і залучення суспільства до публічного управління на різних рівнях. Далі, на засадах кодифікації варто розкрити основи проходження служби у публічних органах різних типів (державної влади, місцевого самоврядування, спеціалізованих (мілітаризованих) органах, тим самим уніфікуючи та упрозорюючи сьогодні подекуди підкилимні та несправедливі умови відрізнення роботи на державу та у суспільстві й у бізнесі.

1.3. Історичні підходи до принципів державної служби на українських землях

Беручись розглядати проблематику означеного підрозділу варто зупинитися на уточненні такого концепту як "принципи публічної (державної) служби".

Виходячи з того, що цей підрозділ стосується аналізу історичних підходів, у ньому буде превалювати використання терміну "державна служба" як більш притаманного історичній літературі з цього питання.

Так, з історично-правового погляду державна служба постає і формується як необхідний елемент системи державної влади, завдяки якому здійснюється така її основоположна функція, як управління політичним, економічним,

соціальним і культурним життям суспільства. Державна служба – це механізм здійснення цілей і завдань держави. Реалізуючи свої функції, державна служба є таким інститутом, через який реалізується сутність держави [58, с. 33; 59, с. 20]. Також відмітимо, що здійснення таких цілей і завдань чи реалізація функцій держави безумовно регламентована відповідними нормативно-правовими актами, у яких передусім закладено принципи такої діяльності.

Поняття "принцип" походить від латинського слова "principium", яке тлумачиться як начало, основа.

Як наукова категорія "принципи державної служби" визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства й держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави [60; с. 29].

Також принципи державної служби можна розглядати через принципи права.

Так, у правовій доктрині під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо [61, с. 40].

Зокрема, видається слушною думка В. А. Бабича, який вважає, що принципи права є таким правовим феноменом, який поєднує норми права з їх соціальними передумовами. Більше того, принципи права не просто дають змогу співвіднести норми права і фактичні обставини соціального життя, а прямо відобразити їх у перших. На думку автора, саме такий механізм взаємодії принципів права з навколишньою дійсністю створює належні передумови для правотворчості та ефективної реалізації норм права. Таким чином, специфіка принципів права полягає у способі їх закріплення у праві. Як стверджує В. А. Бабич, виокремлюють два підходи до розуміння питання вираження принципів права: пряме відображення їх у нормах права (текстуальне

закріплення) і виведення принципів права із змісту нормативно-правових приписів (змістове закріплення) [62, с. 34].

На нашу думку зазначені підходи можна застосувати і до розуміння питання вираження принципів державної служби. Проте, якщо говорити про історичні підходи до принципів державної служби, то їх можна прослідкувати лише шляхом аналізу змістовного закріплення принципів діяльності тодішніх "державних службовців".

Отже, концепт "принципи державної служби", у межах цього підрозділу, необхідно розуміти як не пряме відображення у нормативно-правових приписах відповідного етапу становлення державної служби України основоположних засад (організаційних, правових, функціональних та інших) діяльності осіб уповноважених на здійснення цілей і завдань держави, реалізацію її функцій.

Таким чином, для того щоб простежити історичні підходи до принципів державної служби на українських землях передусім визначимо етапи становлення і розвитку інституту державної служби України, які у свою чергу тісно пов’язані з періодизацією державотворення України.

Відмітимо, що питанням становлення та розвитку інституту державної служби України приділяли увагу чимало учених. Серед них Є. В.Боговіс, Є. С. Черноног, В. А. Смолій, Т. В. Мотренко, В. М. Баришніков, М. І. Іншин, О. Ю. Дрозд, О. М. Домбровська, І. Р. Кердзевадзе, І. П. Лаврінчук, О. Ю. Оболенський та інші. Водночас, аналізу принципів державної служби відповідно до етапів становлення та розвитку державної служби не приділено достатньої уваги.

Варто зазначити й те, що незважаючи на низку розробок учених, серед науковців відсутня єдина точка зору стосовно власне етапів становлення та розвитку державної служби [63, с. 6].

Так, О.Ю. Оболенський, пов’язуючи історію державної служби на теренах України із "великими державними утвореннями українського народу", розглядає такі етапи її становлення: середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.), Українська

козацька республіка (середина XVII–XVIIст.), Українська народна республіка й Українська держава (1917–1920 рр.) [64, с. 46].

Дослідниця О.М. Домбровська за результатами аналізу історичного аспекту науково-теоретичної думки щодо інституту державної служби та її структурних елементів виокремлює такі періоди її становлення та розвитку: І етап – дореволюційний період (кінець XVII – початок XX ст.); ІІ етап – радянський період (20 – 90-ті роки XX ст.); ІІІ етап – період незалежності України (90-ті роки XX ст. – теперішній час) [65; 66, с. 61-67]. При цьому, авторка першої із згаданих праць відмічає, що зародження державної служби можна спостерігати у найдавніших державних утвореннях на території України, серед яких: середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX – XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII – XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII – XVIII ст.), Українська Народна Республіка і Українська Держава (1917 – 1920 рр.) [65].

Так, М.І. Іншин вважає, що державна служба у своєму розвиткові пройшла чотири етапи: І етап – часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави); ІІ етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі; ІІІ етап – Україна в складі Радянського Союзу; IV етап – сучасний етап (з моменту здобуття Україною незалежності) [63, с. 7-8].

Також, І. П. Лаврінчук виділяє чотири етапи розвитку та формування державної служби: І етап – часи феодальної держави Київської Русі, ІІ етап – період козаччини, ІІІ етап – влада монархічної царської Росії на території України, IV етап – період панування радянської влади [67, с. 27].

Здійснивши історико-правовий огляд становлення та розвитку державної служби України, І. Р. Кердзевадзе переконана, що за часів Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, управління на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, королівської Румунії, державна служба ототожнювалась з

властителем та близьким до нього оточенням. У часи Війська Запорозького, Української Народної Республіки, Української Держави, державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки і насамкінець, державної служби на початку становлення незалежної України державну службу трактували як діяльність адміністративної системи [68, с. 51].

Так, лише за вибіркового огляду можемо констатувати, що дослідниками етапи становлення і розвитку державної служби в Україні диференційовано по-різному. Водночас є очевидним, що кожен з етапів становлення державної служби на українських землях мав свій вплив і на формування принципів державної служби.

Зокрема, із запропонованих підходів, ми цілком поділяємо думку І. Р. Кердзевадзе. Отже, розглянемо змістовне закріплення принципів державної служби на українських землях до проголошення України незалежною за такою диференціацією етапів становлення та розвитку державної служби: І етап – період козаччини, ІІ етап – період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради), ІІІ етап – період Української Держави, IV етап – період панування радянської влади (державного управлінняУкраїнської Радянської Соціалістичної Республіки).

Розпочнемо із першого етапу. Так, Українська Козацько-Гетьманська держава сформувалася внаслідок народно-визвольної війни яка стала переможною під проводом Богдана Хмельницького. При цьому, вирішальну роль у формуванні саме держави відіграла Запорізька Січ. За формою правління Гетьманщина була республікою з найвищим органом влади – Загальною Військовою Радою; другою за значенням владною структурою була Рада генеральної старшини; функції виконавчого органу виконував Генеральний уряд, який обирали разом з гетьманом на Військовій Раді; центральне місце в усій системі органів влади посідав гетьман [69, с. 114].

В першій половині XVIII ст. у правовій системі Лівобережної України поряд із традиційними джерелами права Козацької України (звичаєве право, джерела права польсько-литовського походження) досить вагоме місце займали

правові акти гетьмана та гетьманської влади, що свідчить про високий ступінь розвитку тогочасної національної правової системи України [70, с. 61-67].

Зокрема, серед правових актів гетьманської влади виділяють такі: правові акти з військових питань та поточного управління; правові акти із земельних питань, зокрема з приводу надання, підтвердження, успадкування, передачі, вирішення спірних питань та охорони права власності на земельні ділянки та майно; правові акти, що визначали соціальне становище найбільш незахищених суспільних станів, зокрема селянства, козацтва, міщанства; правові акти, що стосувалися розвитку господарства Лівобережної України, а саме з приводу розвитку різних галузей сільського господарства та промисловості, права на заняття окремими видами діяльності; правові акти, що стосувалися розвитку міст та органів місцевого самоврядування; правові акти, що регламентували судову систему Гетьманщини, серед яких виділили в окрему групу правові акти, що стосувалися протистояння гетьманської влади діяльності І Малоросійської колегії; правові акти щодо розпорядження церковними справами, призначення та підтвердження духовних осіб; правові акти ідеологічного спрямування [70, с. 61-67].

Виходячи з означеного, можемо констатувати, що в Українській Козацько-Гетьманській державі мали місце такі принципи державної служби як: законність, оскільки суспільні відносини були урегульовані правовими нормами, а отже і тодішні "державні службовці", що входили до зазначеної вище системи органів влади діяли відповідно до установлених загальнообов’язкових правил поведінки; професіоналізм (частково), оскільки спостерігається градація правових норм за сферами суспільних відносин (земельні питання, соціальне становище, розвиток господарства тощо); політичної неупередженості (частково), що для прикладу знаходить свій вираз у правовому протистоянні гетьманської влади діяльності І Малоросійської колегії.

Цікавим фактом є те що Універсалом від 16 травня 1721 року гетьман І. Скоропадський створив спеціальну комісію для перекладу українською

мовою "правних книг" (Статуту Великого Князівства Литовського, "Зерцало Саксонів" і "Порядку" В. Гроїцького) з "польського діалекту на наше русское наречіе".

Також, на необхідності упорядкування чинних законів українською мовою звертав увагу гетьман Данило Апостол. Так, у поданому до Верховної таємної ради проекті нового договору першим пунктом висунув умову затвердження давніх прав та вольностей, аби "український народ судився за своїми правами у своїх судах через вибраних суддів" [71].

Означені факти на нашу думку засвідчують і високий рівень патріотизму "державних службовців" в Українській Козацько-Гетьманській державі, і елементи професіоналізму та компетентності, відповідно до яких такі державні службовці мали вільно володіти державною (українською) мовою.

Крім цього, особливої уваги заслуговує наявність судової системи, що свідчить про прагнення установити соціальну справедливість, а отже й існування такого принципу як верховенство права.

Другий етап – період Української Народної Республіки.

Передусім, необхідно відмітити, що Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін переконані, що протягом 1917-1920 рр. в Україні була інституціалізована власна державна служба, вагому роль у становленні якої мав попередній досвід правового регулювання державної служби у Російській та Австро-Угорській імперіях. Наприклад у Росії діяв звід статутів про цивільну службу від 1832 року містив у собі 4 документи: Статут про службу за визначенням від уряду; Положення про особливі переваги цивільної служби в певних місцевостях, губерніях західних і царства польського; Статут емеритальних кас цивільного відомства; Статут про пенсії та одноразові виплати. Крім цього, з 1864 року були засновані земські самоврядні органи, які також мали власний адміністративний апарат управління на губернському та повітовому рівнях. З 1870 р. було поновлено на українських землях міське самоврядування, яке також мало відповідний склад посадових осіб (виборних та призначуваних) міської думи та управи [60, с. 103].

Загалом, період Української Народної Республіки розпочався із падіння царського режиму. Представниками найголовніших установ і організацій міста було утворено Виконавчий комітет, що мав утримувати порядок і діяти від імені Тимчасового уряду. Проте 17 березня 1917 року була створена Центральна Рада, яка вже 23 червня, в умовах загальнонаціонального піднесення і безпорадності Тимчасового уряду видала І Універсал, що репрезентував її як вищий представницький орган українського народу [60, с. 103].

Власне таку ситуацію та видання такого акта безумовно можна трактувати як прояви принципів демократизму і законності.

Необхідно зазначити, що для Центральної Ради, яку очолили видатні представники української інтелігенції від самого початку характерною рисою була повага до інших націй і народів, що проживали в Україні. Так, у декларації Ради Товариства українських поступовців "Наша платформа" (репрезентувала тогочасну українську еліту) зазначалося: "Державу ми розуміємо як вільну спілку рівноправних та рівноцінних націй, серед яких не повинно бути ні гнобителів, ні гноблених" [72, с. 171; 73].

Одним із головних принципів української автономії, як було відзначено й в резолюції Українського національного з’їзду, стало повне забезпечення прав національних меншин, що мешкають в Україні [72, с. 171].

Водночас, реалізацію положень І Універсалу було покладено на перший "уряд" автономної України – Генеральний Секретаріат, утворений 29 червня 1917 року, який очолив та одночасно виконував обов’язки генерального секретаря внутрішніх справ В. Винниченко. Уряд звітував перед Центральною Радою, а затверджувався Тимчасовим урядом Росії. До Генерального Секретаріату входили: генеральні секретарі та секретарі, зокрема з таких справ: військових, міжнаціональних, фінансових, земельних, судових, харчових, освітніх, пошт і телеграфів. Оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями Центральної Ради покладалося на Комітет Української Центральної Ради, який у липні 1917 року було перейменовано на Малу Раду.

Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії були створені постійні й тимчасові комісії. Одночасно з формуванням цих інституцій в Україні створювалася власна система діловодства від рівня організації якої залежало налагодження нормальних зв’язків між центром і провінцією, а також своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень центру до місцевих рад і населення республіки [60, с. 103].

У листопаді 1917 року Генеральним Секретаріатом було підготовлено звернення "До всіх державних і судових установ Української Народної Республіки", у якому йшлося про вимогу приймати документи, підготовлені лише українською мовою, і попереджав, що буде "слідкувати за тим, щоб права української мови на території України не порушувались" [73]. Одночасно Генеральний секретаріат обіцяв надавати допомогу всім членам уряду, хто цього потребує "в справі кращого ознайомлення з українською мовою і офіційною термінологією" [72, с. 172; 73].

Знову ж таки необхідність володіння українською мовою для тодішніх державних службовців можна розглядати як складову принципів компетентності та професійності державної служби.

Попри зазначене, як стверджує І. Кердзевадзе, Центральна Рада "першої" Української народної республіки не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акта, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою – Центральною Радою – і вищою виконавчою – Генеральним Секретаріатом (Радою народних міністрів) – владою, що ускладнювало роботу, призводило до протистояння гілок влади [74, с. 76]. Крім того, Центральна Рада не прийняла жодного нормативно-правового документа, який унормував би статус державної служби та державно-службових відносин в Україні протягом1917-1918 рр. [68, с. 26].

Таким чином, можемо підсумувати, що в період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради) прослідковуються такі принципи державної служби як законність, професіоналізм, компетентність, патріотизм,

повага до інших націй і народів, забезпечення прав і свобод громадян, національних меншин.

ІІІ етап розпочався 29 квітня 1918 року з проголошенням Української Держави, яка змінила Українську Народну Республіку. Період Української Держави 1918 року науковці вважають маловивченим, проте ми вбачаємо його важливим у контексті розгляду історичних підходів до формування принципів державної служби, оскільки у цій добі відбулося становлення абсолютно протилежної моделі державного управління, яка сформувалася за Центральної Ради (перехід від парламентської до президентської республіки).

Так, главою держави та виконавчої влади був Гетьман П. Скоропадський (1873-1945 рр.). Був визначений реєстр державних посад, зв'язок службовця з державою, порядок призначення та звільнення, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів, а також спеціальний орган, який був відповідальний за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі. Урядовці, що перебували на державній службі цивільних відомств Української Держави, а також ті особи, що знов мали вступити на цю службу, повинні були дати обітницю на вірність Українській Державі [68, с. 26-27].

Як відмічає В. Бойко, П. Скоропадський прийшов до влади під гаслом наведення ладу в державі, її розбудови, у зв'язку із чим повернення керованості її територією стало одним із пріоритетів. Саме на цій хвилі постає низка нормативно-правових актів, зокрема три основні, які започаткували традицію державної служби в Україні.

Перший – Закон про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі від 30 травня 1918 року, яким гетьманові П. Скоропадському вперше в українській історії вдалося окреслити коло посадовців, для яких служба державі є професійною справою.

Другий – Закон про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств від 26 червня 1918 року, яким було встановлено систему класів посад і рангів, а також пенсії урядовців.

Також гетьман затвердив схему посадових окладів, оскільки в останні тижні існування Тимчасового уряду чиновники фактично не отримували зарплатні, а гроші на утримання губернських та повітових адміністрацій не надходили. Видається, що за допомогою належного матеріального забезпечення посадовців та утримання органів влади гетьман прагнув повернути престиж державної служби.

Третій – Закон про порядок призначення на урядову службу від 24 липня 1918 року, який визначав різні процедури призначення на посади, які залежали від їхнього класу. При цьому гетьманські призначення на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) мали бути попередньо узгодженими з Радою Міністрів. Тобто, гетьман маючи усі владні повноваження, свідомо запровадив процедурні обмеження щодо їх реалізації посилюючи роль уряду. Цікаво, що поруч із урядом, відповідно до тогочасного законодавства, однією з ключових державних інституцій була Державна канцелярія, однією із основних функцій якої була кадрова політика стосовно низки вищих посадовців, які призначалися гетьманом, на кшталт сучасного Національного агентства України з питань державної служби [75].

Таким чином, саме в означений період власне було закладено такі вагомі принципи державної служби як служіння українському народу, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність.

IV етап – період панування радянської влади (державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки).

В цей період, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба існувала в радянській Україні, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження щодо проблем державної служби. Серед особливостей державної служби цього періоду, по-перше – те, що державні службовці підпорядковувалися більше своєму керівникові, ніж загальному

громадському інтересові та державі; по-друге, – її усічена структура (загальноприйнята структура державної служби має вигляд "держава – державний орган – службовець", а в радянські часи такий елемент як "державний орган" виключався з неї, внаслідок чого службовець по суті отримував завдання не від державного органу з визначеною компетенцією, а від держави). Даний період, хоча і не вплинув на розвиток та становлення української державної служби в позитивному аспекті, все ж мав значний вплив на формування відношення до державної служби, державних службовців, наслідки чого спостерігаються ще й до сьогодні [76, с. 7].

Необхідно відмітити, що по війні залишилися незмінними основні критерії добору номенклатури: загалом твердо і незмінно забезпечувався примат "політичних ознак". Номенклатурний принцип, власне, й передбачав добір і призначення управлінців за їхнім класовим походженням, ідейною переконаністю, особистою відданістю вождю і партії, а не відповідно до їхніх професійних знань, умінь, здатності виконувати управлінські функції [72, с. 421].

Цікавими є дані про наявність вищої освіти серед компартійних і радянських управлінців. Так, у 1946 р. вищу освіту мали: секретарі обкомів партії – 47%, завідуючі відділами обкомів партії – 46,7, секретарі міськвиконкомів та райвиконкомів партії – 14,3, завідуючі відділами– 14,6%, голови міськ- і райвиконкомів – 10,119. Слід констатувати, що відповідальні посади в республіці зайняли члени партії без необхідних атрибутів управлінця, що зумовлювалося як об’єктивними, так і суб’єктивними причинами. Найбільш компетентні, досвідчені керівники (більшість серед яких були господарниками) в умовах війни, що продовжувалася, все ще перебували в евакуації, інші – у лавах діючої армії, партизанських формуваннях. Лише невелика частка керівників старого складу працювала в республіці. Коли в стислі строки й у широких масштабах комплектувалися партійні та радянські органи, господарські, комсомольські й профспілкові організації, не завжди була

можливість вивчення ділових якостей працівника, якого висували на номенклатурну посаду [72, с. 421].

Дослідник І.М. Пахомов зазначає, що у процесі розвитку соціалістичного суспільства виникла все більша кількість питань навколо побудови та удосконалення державного апарату, але регулювання державно-службових відносин здійснювалось в основному не на основі норм законодавства, а в порядку, що визначався органами комуністичної партії Радянського Союзу. Зокрема, у програмі комуністичної партії Союзу Радянських Соціалістичних Республік було визначено напрями діяльності державних службовців, їх права та обов'язки [76, с. 7-8; 77, с. 45].

В 30-ті роки комуністична партія значною мірою оновила свій склад. Нове покоління посадовців, котре прийшло у владні структури, беззастережно сприйняло форми і методи управління сталінської адміністративно-командної системи. Як стверджують науковці, рівень компетентності, кваліфікації, навіть загальної культури сталінських назначенців був вкрай низьким. Водночас роки терору та свавілля, важка обстановка підозрілості, шпигуноманії, постійна присутність страху довершили роботу по формуванню нової породи управлінця, сталінського типу політичного і державного апаратника. Поза сумнівом, страх найнегативнішим чином позначився на керівниках усіх рангів. У середовищі сталінських висуванців звичним явищем стали доноси, наклепи, шельмування. Це спричинило укорінення низької моралі, інтриг, дволикості [72, с. 421-422].

Згідно законодавчих норм того часу, як відмічаєІ. П. Лаврінчук, службовці у ряді моментів відрізнялись від інших працюючих своїм правовим положенням за певними спільними ознаками, як правило приймались вони на роботу або за конкурсом, або за призначенням вищого органу, повинні були мати відповідну освіту та їм присвоювались відповідні освітні та посадові звання (класні чини, ранги, категорії); в процесі служби проходили періодичну атестацію, за результатами якої та за вислугою років отримували підвищення за посадою, званням (службова кар'єра); несли дисциплінарну відповідальність у

порядку підлеглості; могли бути звільненими з роботи за додатковими підставами, що випливали із їх особливого правового положення згідно рівня відповідальності за посадою, яку вони займали (стаття 41 Кодексу Законів про працю Української Радянської Соціалістичної Республіки) без згоди профспілкового комітету. Правове регулювання державно-службових відносин базувалося переважно на адміністративних методах впливу [67, с. 26; 78, с. 83].

У період панування радянської влади (державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки) було абсолютно знищено усі попередньо здобуті на українських землях такі принципи державної служби як демократизм, служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність тощо. За результатами процесів нівелювання законодавства, відсутності компетентності осіб, яких призначали на управлінські посади, професійності, вітання доносів, наклепів, шельмування тощо де-факто сформулювалась група інших "принципів державної служби радянської держави". Ми можемо констатувати появу таких принципів "державної служби" цього періоду як політична доцільність, відданість справі партії та її вождів, агресивна ненависть до класових ворогів, відкрита підтримка політики партії тощо.

Отже, автором запропоновано концепт "принципи державної служби", у контексті історичної ретроспективи, потрактовувати як непряме відображення у нормативно-правових приписах відповідного етапу становлення державної служби України основоположних засад (організаційних, правових, функціональних та інших) діяльності осіб уповноважених на здійснення цілей і завдань держави, реалізацію її функцій.

З метою розгляду історичних підходів до принципів державної служби на українських землях проаналізовано підходи учених до виокремлення етапів становлення і розвитку інституту державної служби України.

За результатами проведеного аналізу, констатовано відсутність єдиної узгодженої позиції у науковому колі до такої диференціації, що у свою чергу пов’язано із поліваріантністю періодизації державотворення України, та

запропоновано прослідкувати історичні підходи до принципів державної служби на українських землях до проголошення України незалежною за такою диференціацією етапів становлення та розвитку державної служби: І етап – період козаччини, ІІ етап – період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради), ІІІ етап – період Української Держави, IV етап – період панування радянської влади (державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки).

Шляхом аналізу деяких організаційних, правових аспектів запропонованих вище етапів становлення та розвитку державної служби та змістовного закріплення принципів державної служби у кожному із визначених етапів встановлено, що:

•період Козаччини характеризується початком формуванням таких принципів державної служби як законність, професіоналізм (частково), компетентність, політична неупередженість (частково), високий рівень патріотизму; верховенство права;

•в період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради) прослідковуються такі принципи державної служби як законність, професіоналізм, компетентність, патріотизм, повага до інших націй і народів, забезпечення прав і свобод громадян, національних меншин;

•у період Української Держави було законодавчо закладено такі вагомі принцип державної служби як служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність;

•у період панування радянської влади (державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки) було абсолютно знищено усі попередньо здобуті на українських землях такі принципи державної служби як демократизм, служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність тощо. Натомість, можемо констатувати появу таких принципів "державної служби" цього періоду як політична доцільність, відданість справі партії та її вождів, агресивна ненависть до класових ворогів, відкрита підтримка політики партії тощо.

1.4.Оновлення принципів публічної служби в сучасній Україні

У попередніх підрозділах нашого дослідження було зазначено, що систему принципів, яка сьогодні відображена у адміністративно-правовій літературі, не доцільно розкривати одночасно із публічною адміністрацією (управлінням) та публічною (державною) службою, бо на нашу думку, ця система принципів має бути адресована саме публічній службі як категорії, що втілює в життя публічне управління.

Аналізуючи праці вітчизняних науковців з цієї тематики, розуміємо, що сьогодні така наша позиція є певною новацією у рамках формування принципів публічної служби.

Так, наприклад, Н.В. Янюк вважає, що систему принципів публічної служби потрібно формувати з урахуванням принципів адміністративного права і публічного управління, бо законодавче закріплення та механізм реалізації цих принципів є основою для розгляду актуальності питання щодо формування системи принципів публічної служби загалом. Необхідність врахування принципів адміністративного права і публічного управління у системі принципів публічної служби пов’язана з тим, що принципи адміністративного права є основними ідеями, положеннями та вимогами для адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, а принципи публічного управління стосуються організації і здійснення публічного управління [79, с.154].

У дослідженнях В.Б. Авер’янова, В.А. Дерець, А.А. Пухтецької прослідковується зв'язок змісту принципів належного управління та основних принципів публічної служби. Кожний з цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права у державах-членах Європейського Союзу та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному. В узагальнюючому вигляді перелічені принципи створюють концептуальну основу для проведення

перетворень у механізмі виконавчої влади України, які б, з одного боку, посилювали демократичну спрямованість цього механізму, а з іншого – сприяли б подальшій раціоналізації внутрішньої організації системи органів виконавчої влади" [80, с.5-6].

Співвідношення принципів державного управління та державної служби у свій час аналізував і С.В. Ківалов, проте він розглядав це питання не з точки зору спільності цих принципів, а навпаки, вважав, що їх не можна ототожнювати, зазначаючи, що принципи державної служби є похідними від принципів діяльності органів державної виконавчої влади, оскільки відображають найбільш суттєві сторони організації і діяльності державних органів [81].

Одним з важливих висновків для нашого дослідження з огляду на безпосереднє формування системи принципів публічної служби, є орієнтація на суб’єкта публічної служби, який безпосередньо застосовує ці принципи на практиці у своїй діяльності.

Така позиція частково знаходить підтримку і у інших дослідників.

Зокрема, зв’язок принципів державної служби з особою службовця описували А.А. Шарая та С.В. Циц. Професійну діяльність державних службовців С.В. Циц пов’язував з принципами державної служби, зазначаючи, що останні реалізуються через цю діяльність та допомагають сформулювати мету, цілі та функції державної служби [82, с.11]. І, водночас, за порушення цих принципів обов’язково повинна настати відповідальність службовця [83, с.117].

Отже, в подальшому, ми розглядаємо формування оновленої системи принципів публічної служби через призму діяльності окремо взятого суб’єкта публічної служби, особи, що втілює в життя ці принципи як представник держави та місцевого самоврядування.

Підтвердженням такої теорії може стати трактування сутності категорії "принцип" як внутрішнього переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільної діяльності [84, с.561], або як сукупність принципів це початкова форма систематизації знань, що адресована певним фахівцям [85].

Для А.Т. Гаркуші, який досліджував природу принципів, зрозумілим є те, що принцип це суб'єктивно сформоване людиною поняття, на формування якого вплинули чинники правової культури, досвіду, правової системи, рівень розвитку законодавства [86, с.98].

Для досягнення поставленої мети дослідження щодо оновлення принципів публічної служби, необхідно врахувати формування цих принципів на різних етапах існування служби в державних органах та органах місцевого самоврядування, починаючи з періоду незалежності, бо історичні підходи до принципів державної служби на українських землях до проголошення України незалежною нами було проаналізовано у попередніх підрозділах дисертації.

Для цього достатньо зрозуміти підґрунтя та шляхи формування цих принципів з початку існування незалежної України, удосконалення системи принципів шляхом впровадження адміністративної реформи, застосування європейських принципів належного управління та сучасного бачення публічної служби в Україні загалом.

Почнемо з того, що на основі принципів публічної служби організовується сам процес публічного управління, тобто продумана й обґрунтована впорядкованість дій з управлінських функцій, вибору методів, прийомів управлінського впливу. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи або посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулятивні можливості [87].

Принципи державної служби є фундаментом для всього інституту публічної служби, який повинен орієнтуватися на людину, її можливості та ресурси, а система принципів повинна враховуватися при прийнятті нових нормативно-правових актів у сфері публічної служби. Важливість законодавчого закріплення вказаних принципів спрятиме професіоналізму та стабільності державної служби та її незалежності від політичного впливу[85].

Державні службовці повинні додержуватись загальноприйнятих правил поведінки як при виконанні службових, так і в позаслужбових відносинах,

проявляти витримку, ввічливість, принциповість, вміння вислухати і зрозуміти позицію підлеглого чи громадянина в питанні, з якого він звернувся, та прийняти рішення відповідно до вимог чинних правових приписів [88, с.21].

Аналізуючи норми вітчизняного законодавства щодо формування принципів публічної служби, зупиняємося на Конституції України, положення якої поклали початок законодавчого фундаменту для таких принципів як:верховенство права, законність, рівність, позапартійність[10].

Принципи державної служби було сформовано згідно закону про державну службу у декількох редакціях:

1) у 1993 році це принципи [20]: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) у 2011 році це принципи [89]: верховенство права;патріотизм та служіння Українському народу;законність;рівний доступ до державної служби;професіоналізм; доброчесність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця.

3) у 2015 році це принципи [21]: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності.

Загальний огляд зазначених у положеннях Закону України "Про державну службу" принципів робили, зокрема, А.А. Шарая [83, с.116] та О.А. Линдюк [90, с.403], сформувавши відповідні таблиці з переліком принципів. Проте, порівняльного аналізу щодо змін у системі принципів державної служби ними зроблено не було.

Частково цю роботу проведено Л. Курочкою [91, с.67-67], правда на той час автор обмежився редакцією закону 1993 та 2011 рр.:

1) новий Закон України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р., направлений на формування нової моделі державної служби, яка б мала публічний характер і відповідала критеріям ефективності, професіоналізму та потребам громадянського суспільства;

2) із запровадженням нових принципів розвиватиметься нова модель державної служби, а встановлені законом 2011 року принципи найбільш повно відповідатимуть сучасним вимогам суспільства та врахують досвід функціонування системи державної служби на засадах принципів закону 1993 р.;

3) серед нових принципів державної служби в Законі 2011 р. слід назвати принципи верховенства права, патріотизму, законності, рівного доступу до державної служби, професіоналізму, доброчесності, політичної неупередженості, прозорості діяльності, персональної відповідальності державного службовця.

4) процес порівняння старої 1993 р. та нової 2011 р. редакції Закону України "Про державну службу" та аналіз сутності принципів державної служби привів до наступних висновків: "закон відповідає публічному характеру сучасної державної служби України, допомагає утвердити її якісно нову модель; реалізація системи принципів державної служби забезпечить ефективність інституту державної служби, паритетні відносини між державою та суспільством, а також відповідність європейським стандартам, і в остаточному підсумку визначить як характер, так і поведінку державних службовців"[91, с.71].

Підтримуючи позицію Л. Курочки щодо змін у системі принципів державної служби, нами було доопрацьовано та проаналізовано зміст закону у всіх редакціях щодо актуальності наповнення оновленими принципами держаної служби в умовах формування системи принципів публічної служби.

Отже, порівняльний аналіз трьох редакцій Закону України "Про державну службу" від 1993, 2011 та 2015 р.р. привів нас до наступних висновків:

1.На формування принципів державної служби в редакціях закону 2011 та 2015 р.р. вплинуло прийняття Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року [4], де було зазначено, що у принципах розкривається головне призначення і сутність даної реформи.

2. У редакції закону від 2011 року було прибрано зі статті 3 наступні принципи: демократизму та служіння народу, гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Відповідно, з'явилися нові принципи: патріотизм та служіння Українському народу; доброчесність; політична неупередженість; прозорість діяльності; рівний доступ до державної служби.

3.Порівняно з попередніми редакціями закону,у 2015 році статтю 3 було знову доповнено новими принципами: ефективність і стабільність.

Водночас, не було враховано в новій редакції закону принципи: демократизму та служіння народу, гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

4. Залишилися сталими у всіх трьох редакціях принципи: верховенство права, законність, професіоналізм. Ці три принципи є ґрунтовними та такими, що можуть бути віднесені до першої групи системи принципів публічної служби – група "змістові принципи".

5. Позитивним зрушенням є наповнення статті 4 Закону України "Про державну службу" 2015 року змістом принципів державної служби, що раніше зроблено не було. Це сприятиме більш чіткому розумінню і відповідно застосуванню цих принципів представниками державної (публічної) служби.

6. Одразу зазначимо, що в редакціях 2011 та 2015 р.р. Закону України "Про державну службу" буловилучено принцип "дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування". Ми це пов'язуємо також з прийняттям Концепції адміністративної реформи в Україні та в подальшому з прийняття закону "Про службу в органах місцевого самоврядування", де було сформовано принципи служби в органах місцевого самоврядування.

Доповнює наш останній висновок і Л. Курочка [91, с.67], пояснюючи, що у Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування" 2001 р. закріплений принцип дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування, чим розмежовано сфери впливу різних інститутів державної служби та місцевого самоврядування, чого в Законі України "Про державну службу" 1993 р. передбачити було неможливо, адже він приймався раніше, ніж Конституція України 1996 р.

Отже, проведений аналіз Закону України "Про державну службу" показав, що формування принципів публічної служби розпочалися ще за прийняття Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, коли, згідно положень концепції [4], було відмічено вплив вироблених світовою практикою принципових засад функціонування влади у демократичній, соціальній, правовій державі: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України; здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути

парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами та ін.

Більш детальний аналіз положень Концепції [4] наводить нас на такі висновки:

1) принципами держаної служби є:верховенство Конституції і законів України; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; патріотизм; професіоналізм і компетентність; оптимальне поєднання повноважень та відповідальності; політична і релігійна нейтральність; відкритість і прозорість;

2) принципи місцевого самоврядування сформовані на основі наступних принципів публічної служби: законності, пріоритету прав і свобод людини, професіоналізмі та компетентності службовців, рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, підконтрольності і підзвітності службовців та їх відповідальності за невиконання своїх службових обов'язків, заборони сумісництва та зайняття підприємницькою діяльністю, гласності публічної служби, правової та соціальної захищеності службовців, позапартійності публічної служби;

3) порівняння принципів державної і публічної служби, що зазначені у Концепції, дає нам підстави вважати, що:принципи "патріотизм" та "релігійна нейтральність" зазначені тільки для державної служби, а принципи "рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки", "підконтрольності і підзвітності службовців", "заборони сумісництва та зайняття підприємницькою діяльністю", "правової та соціальної захищеності службовців" серед принципів державної служби не вказані;

4) якщо порівняти принципи державної служби, виписані у положеннях цієї Концепції та у редакції Закону України "Про державну служби" 2015 року, то зрозуміло, що принцип релігійної нейтральності також не ввійшов до загальних принципів державної служби цього закону. Але, водночас, принцип політичної нейтральності та принцип рівності доступу до державної служби

уже були віднесені до цих принципів згідно ст.3 Закону України "Про державну службу" 2015 року [21].

Доповнюють наші висновки і твердження С.В. Ківалова та Л.Р. Білої [81], які зазначають, що концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено реформування системи державної служби і, в тому числі, її принципів з доповненням їх новими, які відсутні у положеннях закону про державну службу, але мають принципово важливе значення з урахуванням сучасної ситуації в Україні, зокрема принципи: політична і релігійна нейтральність, відкритість і прозорість.

Надалі поступово відбулося закріплення принципів для міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (зокрема, принципи верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності, єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності) [92], де аналіз принципівпоказує на врахування основних принципів державної служби за чинним законодавством про державну службу і, водночас, доповнення принципами, такими як принципибезперервності, єдиноначальності та ін. Це у подальшому дозволить розглядати такі принципи в публічної служби рамках формування в окрему групу "процедурні принципи".

Однією з підстав для формування системи сучасних принципів публічної служби стала також державна політика децентралізації, відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування [93].

Відповідно до заходів щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [4], було визначено, що служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні, про які вже було сказано вище. Крім того, в її основу мають бути покладені специфічні принципи, притаманні лише цій формі публічної служби: самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх

повноважень; відповідальності службовця перед територіальною громадою; поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами територіальних громад.

Пізніше принципи служби в органах місцевого самоврядування було сформовано в Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування"[94]:служіння територіальній громаді;поєднання місцевих і державних інтересів;верховенства права, демократизму і законності;гуманізму і соціальної справедливості;гласності;пріоритету прав та свобод людини і громадянина;рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов’язків;дотримання прав місцевого самоврядування;правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;захисту інтересів відповідної територіальної громади;фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Порівнюючи принципи, зазначені в цих двох нормативних актах, відмітимо, що перелік принципів в законі про службу в органах місцевого самоврядування було розширено завдяки таким принципам як:служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму; гуманізму і соціальної справедливості; ініціативності, чесності, відданості справі; дотримання прав місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету. Водночас, принципи заборони сумісництва та зайняття підприємницькою діяльністю, позапартійності публічної служби не було враховано в законі.

Також, при формуванні системи принципів публічної служби, важливим є відокремлення принципів від обов’язків, стандартів, рекомендацій, правил, концептуальних положень щодо діяльності публічних службовців. Це можна спостерігати при дослідженні чинного законодавства, аналізу міжнародних стандартів урядування тощо.

До цієї проблеми зверталася і Н.В. Янюк [79, с.155], аналізуючи Закон України "Про органи місцевого самоврядування", де серед принципів, на її думку, є і обов’язки, наприклад це підконтрольність та підзвітність, дотримання прав місцевого самоврядування, захист інтересів відповідної територіальної громади.

На нашу думку, ці "обов’язки" службовців органів місцевого самоврядування можна розглядати в контексті реалізації принципів публічної служби.

Проте, вважаємо, що на сучасному етапі недостатньо використання положень адміністративної реформи та чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання державну служби та місцевого самоврядування для формування системи оновлених принципів публічної служби. З чим це пов’язано?

Частково відповідь на це питання дають В.Л. Костюк та І.Б. Воробйова [95, с.4], вказуючи, що зазначена в законі про державну службу система принципів повною мірою не ураховує тенденцій розвитку суспільства та держави; не відображає систему конституційних засад розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави; повною мірою не мотивує прихід на державну службу висококваліфікованих професіоналів; не сприяє доступності державної служби; не мотивує толерантності, моральності, поваги до прав людини, у тому числі дітей, осіб з інвалідністю, інших соціально вразливих категорій; не сприяє прозорості правового статусу державних службовців; не сприяє імплементації міжнародних, у тому числі європейських стандартів публічної служби; не сприяє науковому забезпеченню державної служби; не забезпечує персональну відповідальність державних службовців; не

мотивує соціальної захищеності державних службовців; не забезпечує належний нагляд та контроль щодо державної служби.

Не можна не погодитися з думкою щодо необхідності в умовах сьогодення, активізувати процеси щодо формування новітньої, науково обґрунтованої системи принципів державної служби, яка б відображала сучасні тенденції її розвитку. При цьому, з позиції сьогодення принципи державної служби мають сприяти формуванню конструктивних механізмів взаємодії суспільства та держави на основі верховенства права, пріоритетності прав та свобод людини. Така ідея призвела до формування думки про необхідність створити систему принципів публічної служби з урахуванням сучасних вимог до формування компетентної середи публічних службовців задля сприяння формуванню правової держави та зближенню влади і суспільства [95, с.4].

Отже, для формування системи принципів публічної служби нами враховано зміст попередніх підрозділів дисертаційного дослідження, де розкривається адміністративно-правових погляд на систему сучасної публічної служби, тобто враховується сукупність суб’єктів, які застосовують принципи публічної служби у своїй діяльності при виконанні публічних повноважень як представники держави, а також праці адміністративістів та фахівців з державного управління.

Одразу зазначимо, що необхідність формування оновленої системи принципів публічної служби пов’язана, зокрема, і з відсутністю комплексного наукового дослідження цього питання.

Нашу думку підтверджує і М. Карпа [96], яка зазначає, що існують тільки окремі дослідження щодо принципів управління, державної влади, самоврядування, окремих служб та громадських утворень, проте комплексної наукової розробки з цієї проблематики ще не було.

Дослідники сучасного тлумачення адміністративного права до принципів адміністративного права [15] відносять: принцип верховенства права; принцип ієрархічної вищості закону; принцип заснованості на законі; принципи належного врядування. І, водночас, при дослідженні місця публічних

службовців у системі суб’єктів публічної адміністрації оминають своєю увагою питання принципів їх діяльності.

Якщо брати до уваги спроби класифікувати принципи публічної служби, то одразу зазначимо, що попри спробу виділення принципів публічної служби ще у Концепції адміністративної реформи 1998 року [4], протягом довгого періоду мова у наукових дослідженнях йшла саме про проблематику принципів державної служби та їх видів.

Найбільш детальною класифікацією принципів, на нашу думку, є класифікація М. Карпи яка одна з небагатьох робить спробу виділити принципи публічної служби за такими критеріями: підходом до предмету принципів публічної служби (інституційний та організаційний підхід); функціональним навантаженням (основні (напр., демократизм, професіоналізм, відкритість, законність, повага та дотримання прав і свобод люди, централізація управління); організаційні (напр., підпорядкованість та ієрархія, самостійність, розподіл праці, повноважень та компетенції, безперервної діяльності, системності, спеціалізації складових служб, інтерактивність, контроль); організаційно-функціональні принципи; правові)) [96].

Також, М. Карпа дотримується думки про розподіл принципів за критерієм "правові норми" на конституційні (верховенство права, рівність, законність, поділ влади, гласність, визнання міжнародних стандартів); спеціально-правові (зумовлені законами про судоустрій і статус суддів, державну службу, Дисциплінарні статути); врахування правової культури та правового досвіду держави [96].

Проте, більшістьдосліджуваних нами наукових класифікацій принципів публічної служби здійснено за такими критеріями:

1) функціональне навантаження;

2) обслуговуюче спрямування;

3) предмет принципів публічної служби;

4) правові норми;

5) правова культура та правовий досвід держави тощо.

При визначені окремих видів принципів розділення найчастіше відбувалося таким чином:

1) загальні та спеціальні;
2) конституційні та організаційні;
3) загальні та організаційно-функціональні;
4) засадничі та організаційні та ін.

Причому, вважається, що найпоширенішим є поділ на конституційні та організаційно-функціональні принципи, що підтверджується працями багатьох науковців [13, с.138; 68; 86, с.99; 87; 97].

Якщо аналізувати загальні принципи, яких дотримуються усі представники публічної служби, то пріоритетним є віднесення до них конституційних принципів або принципів, закладених у чинних нормативно-правових актах, які регулюють відносини публічної служби.

З іншим видом принципів, які враховують особливості процесів діяльності суб’єктів публічної служби складніше, бо аналіз наукових праць показує нам часто абсолютно протилежне ставлення до систематизації цих принципів або існує тенденція до віднесення одних і тих же принципів до різних видів та класифікацій.

До речі, поділ принципів державної служби на загальні та спеціальні види підтримується і сьогодні в рамках модернізації служби спеціалістами з державного управління [98, с.205].

Дещо інше бачення такого розділення принципів має О.О. Акімов [85], розділяючи систему принципів державної служби на основні (щодо організації і діяльності державного апарату) та спеціальні принципи (закріплені у Законі України "Про державну службу"), які у свою чергу поділяє на принципи конституційні та службової діяльності.

А на думку Н.В. Янюк, принципи державної служби, закладені ще у 1993 році у Законі України "Про державну службу", можна розділити на конституційні та організаційно-функціональні [79, с.154-155].

Водночас,професор, академік Академії вищої освіти України, Заслужений юрист України Т.О. Коломоєць принципи, закріплені у Законі України "Про державну службу", відносить до групи не спеціальних, а загальних принципів державної служби, зазначаючи, що останні є основними, керівними положеннями, правилами, на яких базується система державної служби, і їх практична значимість полягає у втіленні цих засад в якості важливих елементів професійної свідомості державних службовців в їх щоденній діяльності [99, с.75].

Наступне поширене серед науковців виділення виду принципів державної служби – це організаційно-функціональні принципи, які встановлюються у спеціальних законодавчих та інших актах і визначають специфічні відносини державно-службового характеру [87; 100, с. 32].

Наприклад, С.В. Циц [82, с.18] запропонував класифікацію принципів професійної діяльності державних службовців, поділивши на три групи: загальні, організаційно-функціональні та етичні.

Досліджуючи питання класифікації принципів державної служби, професор Т.О. Коломоєць [99, с.75] називає організаційно-функціональні принципи такими принципами, які визначають організаційні засади функціонування інституту державної служби.

На нашу думку, віднесення вищезгаданих принципів до виду "організаційно-функціональні" спірне, за змістом вказані принципи є змішаними, поєднаними із загальними принципами публічної служби.

Отже, постає питання – чи можливо брати за основу застосування таких класифікацій на сучасному етапі, розглядаючи у нашому випадку принципи не тільки для державної, але взагалі для публічної служби.

Вважаємо, що спочатку хотілося б виділити низку оновлених принципів публічної служби, характерних для створення ефективної сучасної команди службовців, які будуть запорукою впровадження міжнародних стандартів урядування та положень адміністративної реформи.

Центром політико-правових реформ [2, с.3] у рамках виявлення наслідків впровадження адміністративної реформи в діяльності публічної адміністрації в Україні, зазначено, що: діюча адміністрація є неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб людини.

Це спонукає нас до двох висновків:

1) представники публічної адміністрації не дотримуються наявних принципів публічної служби у своїй діяльності;

2) при формуванні оновленої системи принципів публічної служби обов'язково необхідно включити принципи ефективності, антикорупційної політики, структурованості, децентралізації, відкритості та пріоритетності потреб людини, які є нереалізованими на сьогодні та які потребують детальнішого аналізу і пропозицій щодо механізмів їх впровадження у діяльність публічної служби, про що буде йти мова у наступних розділах нашого дослідження.

Аналізуючи Закон України "Про державну службу" у новій редакції від 2015 року [21], до принципів, які доцільно розглядати у оновленій системі принципів публічної служби, також віднесемо принципи: публічність, професійність, політична неупередженість, практичне виконання завдань і функцій держави тощо. Сюди ще додаємо законність, рівність, визначеність, передбачуваність, чесність, персональну відповідальність та підзвітність публічної служби в Україні, прозорість, делегованість повноважень та конкурсне залучення приватних виконавців (підприємств та громадських інституцій).

Працюючи над темою "Модернізація державної служби в умовах глобалізації" [98, с.31; с.205], О.А. Линдюк, запропонувала включення до оновленої державної служби таких принципів як:демократизація, підзвітність,транспарентність, меритократизація, інтелектуалізація, орієнтація на клієнта, орієнтація на кінцевий результат.

Принципи демократизації, підзвітності, транспарентності (доведення до загального відома широкої громадськості інформації про рішення та дії органів влади [101]), застосовувалися і раніше, водночас серед нових принципів зазначимо: меритократизація (дотримання принципу доступу до влади та управління найбільш гідних, талановитих, компетентних людей з різних соціальних прошарків [102, с.182], інтелектуалізація, орієнтація на клієнта, орієнтація на кінцевий результат.На нашу думку, в оновленій системі принципів потрібно врахувати принципи орієнтації на клієнта та кінцевий результатв контексті дотримання процедурних принципів надання якісних послуг громадянам.

Також підтримуємо необхідність врахування при формуванні оновленої системи принципу "децентралізованої диверсифікації" [98, с.118], тому як децентралізація впливає на процес розвитку діяльності територіальних громад, а звідси і вплив місцевої влади на ці процеси, що не можливо без дотримання та реалізації принципів місцевого самоврядування та публічної служби загалом.

Не можна обійти увагою, що більшість науковців, які досліджували проблематику публічної служби, останні роки активно наголошують на формуванні у публічних службовців розуміння важливості поводження, яке не заплямовує їх публічну діяльність та спонукає до ефективної реалізації державних інтересів. Мова йде про застосування принципів належного урядування, зокрема доброчесності та етичної поведінки [16, с.46; 103; 104].

Отже, спираючись на різні наукові точки зору щодо формування системи принципів публічної служби, їх критеріїв, видів, змісту, і вважаємо, що має право на життя концепція єдиної системи принципів публічної служби, яку доцільно формувати, спираючись на розділення принципів на дві групи:

1) змістові принципи (загальні, базові, притаманні усім суб’єктам публічної служби, на яких ґрунтується виконання їх обов’язків як представників публічної влади);

2) процедурні принципи (принципи, на підставі яких формуються процеси забезпечення діяльності суб’єктів публічної служби як між собою, так і

з урахуванням особливостей їх статусу та взаємовідносин з іншими суб'єктами публічного права).

Надалі постає не менш важливе завдання визначити, які принципи публічної служби будуть належати до визначених груп принципів та складатимуть зміст наступних розділів нашого дослідження.

Отже, під змістовими принципами публічної служби розуміємо загальні, базові, притаманні усім суб'єктам публічної служби, на яких ґрунтується виконання їх обов'язків як представників публічної влади.

На рівні загальних, притаманних для усіх суб'єктів публічної служби принципів, багато науковців основоположними вважають принципи: верховенства права і належного врядування; відкритості і прозорості; інноваційності та відкритості до змін; поваги до прав людини та культурної різноманітності [16, с.39]; принципи пріоритету прав та свобод людини і громадянина, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [105, с.80-84].

З урахуванням аналізу історичних етапів закріплення принципів державної служби у попередніх підрозділах дисертації, вважаємо, що принципами, які розкривають сутність становлення та розвитку державної служби є:верховенство права, законність, професіоналізм, компетентність, патріотизм, служіння українському народу.

Звертаємо увагу, що проведений нами вище аналіз чинного законодавства щодо діяльності державної служби показав на те, що принципи верховенство права та законності необхідно віднести до групи змістових. В рамках аналізу положень Конституції України [10] щодо формування принципів публічної служби, до цієї групинеобхідно додати і принцип рівності.

Аналізуючи принципи, які є похідними з положень Конституції України, інші науковці розширяють цей перелік до принципів: демократизм; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; гуманність та соціальна справедливість; єдність державної влади; поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову; рівний доступ громадян до державної служби; політична нейтральність

державної служби, відокремлення релігійних об’єднань від держави [13, с.138;14, с.138-139; 79, с.154-155; 85; 87;88, с.5], а також –відповідальність органів перед громадянами і державою; соціальний захист службовців; гласність; прозорість[86, с.98-99], принципи гласності, неупередженості, незалежності [88, с.173] таміжнародних норм співіснування країн [98,с.203], міжнародного співробітництва [68, с.37-38].

На думку професорів В.К. Колпакова [106] та Т.О. Коломоєць [99, с.72] до переліку принципів державної служби, які відображають внутрішнє переконання кожного окремого службовця до своїх обов’язків, треба додати принципи: 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.

Принципи відкритості та ефективності закріплені у Законі України "Про адміністративні послуги"[107].

Водночас, визначення змістових принципів публічної служби без врахування стандартів належного врядування не було би повним.

Зокрема, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко [15, с.81-89], працюючи над навчальним посібником із "Загального адміністративного права", визначили необхідність включення до принципів адміністративного права принципи належного врядування, орієнтуючись на основні принципи "Європейського врядування" Білої книги. Серед останніх було названо: принцип участі у прийнятті рішення, принцип прозорості, принцип підзвітності (відповідальності), принцип ефективності, принцип неупередженості.На базі цих основних принципів сформовано принципи публічної адміністрації.

Дійсно, одна з загально прийнятих позицій щодо класифікації принципів публічного права [108, с.145; 109], передбачала розділення цих принципів на матеріальні (базові) (напр., законності та відповідальності) і процедурні (напр., доступу публічних послуг та ін.).

Аналізуючи чинне законодавство про державну службу, ми бачимо, що європейські принципи належного урядування частково зазначені і у нових редакціях Закону України "Про державну службу" 2011 та 2015 р.р.

Тому, при формуванні групи змістових принципів публічної служби нами враховано ці принципи та виділено серед них принцип персональної відповідальності, який заслуговує на віднесення до цієї групи.

Таким чином, до першої групи змістових принципів публічної служби пропонуємо віднести:

1) верховенство права

2) рівність

3) персональна відповідальність

Робимо висновок, що більшість сформованих нами в оновленій системі принципів публічної служби групи "змістові принципи" були закладені ще на історичних етапах створення української державної служби, як до, так і після прийняття незалежності Україною. Це говорить про їх важливість і сталість на сьогодні.

Водночас формуванню іншої групи принципів публічної служби – "процедурним принципам" не було приділено належної уваги.

Окремі принципи згадуються у багатьох наукових класифікаціях та позиціонуються найчастіше як принципи, що входять до організаційних, функціональних, спеціальних та інших видів принципів державної служби.

Низка науковців таких як Битяк Ю. П.[88, с.247],А.Т. Гаркуша [86, с.99],Т.Л. Желюк [100, с. 32]; Т.О. Коломоєць [99, с.75],В.Я. Маліновський [110], І.І. Письменна [87]; Стеценко С.Г. [14, с.138-139],до таких принципів відносять: єдність системи, політична та релігійна нейтральність, ієрархічність, ефективність, стабільність кадрів, обов’язковість рішень, система заслуг, соціальна захищеність службовців, дотримання прав органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та громадських об’єднань.

У своїй праціМ.О. Германюк та Є.М. Сафронова [111, с.152], стверджують, що процедурні принципи прямо не закріплені у законодавстві

про державну службу, але їх можна знайти у підзаконних актах та законодавчо закріпити. Ці принципи допомагають реалізувати засадничі та організаційні принципи державної служби і відносяться до принципів: вступ, проходження, припинення служби. Відповідно, розглядати їх треба за критерієм "обслуговуюче спрямування" та виділяти з-поміж двох основних – засадничих та організаційних. Тобто, під процедурними принципами ці автори вбачають додатковий до засадничих та організаційних вид принципів державної служби, що на нашу думку є більш звуженим баченням змісту процедурних принципів, особливо, якщо брати до уваги види суб’єктів їх застосування.

Наша думка підтверджується при аналізі робіт науковців, що досліджували принципи публічної служби, орієнтуючись на конкретні вимоги до діяльності службовців, зазначаючи більш широкий спектр принципів, якими керуються службовці при дотриманні відповідних процедур, зокрема:

1) принципи службової діяльності: доброчесність, прозорість в діяльності, політична неупередженість[85];

2) принципи професійної діяльності: принципи добору, професійної діяльності та підвищення кваліфікації державних службовців [82, с.18];

3) принципи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування: доступність і рівність умов на зайняття державною службою для громадян, на яких не поширюються обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування; доступність професійного навчання та забезпечення державою різних його форм; спрямування навчання та діяльності на забезпечення державного суверенітету, прав і свобод людини, зміцнення громадянської злагоди в Україні; неперервність та наступність професійного навчання, фахового удосконалення знань і вмінь протягом усього періоду проходження державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування; випереджальний характер професійного навчання; принцип матеріальної і моральної заінтересованості, який створює простір для

виявлення особистих якостей і дає змогу поєднувати суспільні і особисті інтереси [88, с.247, 282];

4) принципі процесуальної спеціалізації та підпорядкування[104];

5) принципи адміністративних послуг [16, с. 208-214];

6) принципи адміністративних процедур:

А) загальні (системності, неупередженості та безсторонності адміністративної процедури, оптимізації адміністративних процедур, правової визначеності, підконтрольності, пріоритетності прав і свобод людини, презюмованої правомірності правової позиції заявника тощо),

Б) спеціальні (доступ до інформації, право на допомогу та представництво, право бути вислуханим, ефективність, оперативність (розумні строки), умотивованість рішення, ефективний засіб захисту та ін.)[16, 208-214, 236].

7) принципів проходження державної служби:

А) базові (напр., соціальна справедливість, стабільність кадрів та ін.),

Б) Так, незалежно від визначених науковцями видів принципів публічної служби (організаційні, спеціальні, функціональні чи безпосередньо прив’язані до діяльності службовців), часто ці принципи є однаковими за назвою та змістом.

На нашу думку такі збіги та протиріччя вимагають упорядкування принципів, дотримання яких спонукало б усіх публічних службовців до належного забезпечення усіх процесів їх діяльності, регулюючи правовідносини між ними та іншими суб’єктами публічного права з урахуванням сучасних вимог до представників публічної влади.

Як показує дослідження, такий вид принципів має міститися у окремій самостійній групі, повиненрозглядатися ширше, ніж вступ, проходження, припинення державної служби, зокрема, включати питання взаємодії з громадськістю та бути передбаченим на законодавчому рівні, у тому числі завдяки імплементації європейських стандартів урядування.

Отже, зазначені ще в рамках реформування державного управління принципи (професійна, впорядкована державна служба; однакове ставлення до кандидатів на державну службу; чіткі критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби; унеможливлення політичного впливу; прозора система оплати праці; забезпечення професійного розвитку; здійснення заходів для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі тощо) стали базовими положеннями для формування процедурних принципів публічної служби, хоча і з обмеженням щодо суб'єктів їх застосування, бо мова знову ж таки йшла тільки про держслужбовців[112].

На нашу думку, доцільним є приділити увагу і законодавчим ініціативам щодо закріплення процедурних принципів публічної служби.

Уперше про необхідність створення Адміністративно-процедурного кодексу було згадано в Указі Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 року. Але за 20 років так і не було прийнято цього кодексу, хоча декілька проектів з різними суб'єктами законодавчої ініціативи виносилося на розгляд, але з різних причин були відхилені.

Проаналізовані проекти кодексу від 2012, 2008, 2003 рр. [113; 114; 115; 116] наводять нас на наступні висновки:

1) спільним у цих проектах є спроба зазначити принципи адміністративної процедури (провадження);

2) спільним є визначення серед принципів: верховенства права, законності, рівності перед законом, гласності та відкритості, неупередженість, ефективність. Такі ж принципи гарантовано за законом про адміністративні послуги (хоча, нами більшість з цих принципів розглядалися в рамках формування групи змістових);

3) спільними процедурними принципами за цими проектами є принципи: підконтрольності; використання повноважень з належною метою; обґрунтованості; розсудливості; пропорційності; своєчасності і розумного

строку; презумпції правомірності дій і вимог особи; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування правового захисту;

4) серед запропонованих принципів адміністративних процедур у законопроектах окремо виділяються і такі принципи як: етичність, добросовісність, мовчазна згода, безоплатність, принцип єдиного вікна.

Також, за відсутності Адміністративно-процедурного Кодексу, маємо окремі підзаконні нормативно-правові акти щодо визначення адміністративних процедур та їх правового регулювання. Серед них на законодавчому рівні закріплено питання надання адміністративних послуг у Законі України "Про адміністративні послуги" [107], де зазначено принципи, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг. Серед них, зокрема, принципи стабільності; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб’єктів звернень тощо.

Якщо розглядати суто процедурні принципи, то, на нашу думку, можна виділити із закону наступні: доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; доступності та зручності для суб’єктів звернень.

І останнє– положеннями Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року [112] визначено, на яких принципах повинна ґрунтуватися діяльність державної служби. Проаналізовані нами положення цієї Стратегії дозволяють виділити наступні процедурні принципи: визначеність, структурованість, відкритість та прозорість, політична нейтральність, незалежність, доброчесність, дисциплінованість.

Також сюди додаємо принципи субсидіарної, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування за Стратегією сталого розвитку "Україна – 2020"[117].

Таким чином, процедурні принципи необхідно формувати, виходячи з таких критеріїв як: сфера діяльності; особливості організації діяльності, у т.ч. проходження служби; суб'єкти їх застосування (суб'єкти системи публічної служби).

Якщо брати до уваги зазначені критерії, то основними процедурними принципами можна назвати:

1)доброчесність,

2) відкритість,

3) підконтрольність,

4) клієнтоорієнтованість,

5) ефективність.

Таким чином, необхідність формування оновленої системи принципів публічної служби пов'язана з відсутністю комплексного наукового дослідження цього питання.

Оновлена система принципів публічної служби ґрунтується на історично сформованих принципах державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, спеціалізованої служби під впливом адміністративної реформи і міжнародних стандартів належного урядування з урахуванням сучасних вимог до публічної служби та орієнтацією безпосередньо на суб'єктів, які повинні застосувати ці принципи.

Більшість наукових класифікацій принципів публічної служби здійснено за такими критеріями: 1) функціональне навантаження; 2) обслуговуюче спрямування; 3) предмет принципів публічної служби; 4) правові норми; 5) правова культура та правовий досвід держави тощо.

При визначені окремих видів принципів розділення найчастіше відбувалося таким чином: 1) загальні та спеціальні; 2)конституційні та

організаційні; 3)загальні та організаційно-функціональні; 4)засадничі та організаційні та ін.

Якщо аналізувати загальні принципи, яких дотримуються усі представники публічної служби, то пріоритетним є віднесення до них конституційних принципів або принципів, закладених у чинних нормативно-правових актах, які регулюють відносини публічної служби.

З іншим видом принципів, які враховують особливості процесів діяльності суб'єктів публічної служби складніше, бо аналіз наукових праць показує нам часто абсолютно протилежне ставлення до систематизації цих принципів або існує тенденція до віднесення одних і тих же принципів до різних видів та класифікацій.

Пропонуємо заповнити законодавчу прогалину сформованим переліком оновлених принципів публічної служби з урахуванням потреб сьогодення, де єдиним критерієм є актуальність та доцільність застосування у діяльності публічних службовців з орієнтацією на пріоритет прав людини.

Спираючись на різні наукові точки зору щодо формування системи принципів публічної служби, їх критеріїв, видів, змісту, вважаємо, що за концепцією єдиної системи принципів публічної служби, її доцільно формувати, спираючись на розділення принципів на дві групи:

1) змістові принципи (загальні, базові, притаманні усім суб'єктам публічної служби, на яких ґрунтується виконання їх обов'язків як представників публічної влади);

2) процедурні принципи (принципи, на підставі яких формуються процеси забезпечення діяльності суб'єктів публічної служби як між собою, так і з урахуванням особливостей їх статусу та взаємовідносин з іншими суб'єктами публічного права).

До групи змістових принципів публічної служби відносимо: верховенство права; рівність; персональна відповідальність.

Протиріччя у наукових класифікаціях, що виникли при визначенні принципів, які повинні увійти до другої групи процедурних принципів

публічної служби, вимагають упорядкування цієї групи принципів, з урахуванням належного забезпечення усіх процесів діяльності суб'єктів публічної служби, регулюючи правовідносини між ними та іншими суб'єктами публічного права, не обмежуватися тільки процесами вступу, проходження та припинення служби.

Спроби законодавчо закріпити процедурні принципи було зроблено шляхом розробки декількох проектів Адміністративно-процедурного кодексу, серед положень якого нами було виділено наступне:

1) спільним у цих проектах є спроба зазначити принципи адміністративної процедури (провадження);

2) спільним є визначення серед принципів: верховенства права, законності, рівності перед законом, гласності та відкритості, неупередженість, ефективність. Такі ж принципи гарантовано за законом про адміністративні послуги (хоча, нами ці принципи розглядалися в рамках формування групи "змістових" принципів);

3) спільними процедурними принципами за цими проектами є принципи: підконтрольності; використання повноважень з належною метою; обґрунтованості; розсудливості; пропорційності; своєчасності і розумного строку; презумпції правомірності дій і вимог особи; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування правового захисту;

4) серед запропонованих принципів адміністративних процедур у законопроектах окремо виділяються і такі принципи як: етичність, добросовісність, мовчазна згода, безоплатність, принцип єдиного вікна.

Процедурні принципи необхідно формувати, виходячи з таких критеріїв як: суб'єкти їх застосування (суб'єкти системи публічної служби); сфера діяльності; особливості організації діяльності та взаємодії з іншими суб'єктами публічного права. Відповідно, до групи процедурних принципів відносимо: доброчесність; відкритість; підконтрольність; клієнтоорієнтованість; ефективність.

Висновки до першого розділу

1. Публічна (державна) служба є традиційним складником підручникової літератури України. Вона ототожнюється авторами із професійною службою на штатних посадах у державних органах та їх апараті й отриманням заробітної плати з державних коштів. Для конкретизації змісту і подолання нечіткості названих ознак автори наукових та навчальних джерел вдаються до додаткового формування ознак державної служби, не наведених у законі, зокрема формулюючи функції державної служби.

У більш сучасних джерелах вчені-адміністративісти переходять до категорії "публічна служба" замість раніше широко використовуваної "державна служба" або взагалі уникають цих категорій при розкритті предмету адміністративного права.

Констатуємо існування перехідного стану до розуміння категорії публічної служби у сучасному адміністративному праві. Від сталого розуміння її як державної служби та діяльності різних категорій державних службовців у працях до 2007-2014 року, появи праць, що формулюють новий підхід публічної служби, до відсутності сталого бачення, що розуміти під цією категорією та чи ототожнювати паралельно існуючі категорії держава служба і публічна служба.

2. У законодавстві, в процесі реформи публічної служби 2015 року з’явилося два поняття (державна служба та державний службовець), що замінюють попереднє поняття 1993 року. На наш погляд, друге з визначень (державного службовця) більш вдале, тоді як нове визначення "державна служба" містить чимало запитань замість відповідей. Однак з цих обох понять залишаються невирішеними низка питань. Ми вважаємо, що визначення категорії публічна (державна) служба має охопити зміст цієї діяльності, а не бути відсильним до інших актів; включити до цієї єдиної категорії усіх працівників, що виконують публічне управління у органах виконавчої влади

(зокрема, і в місцевому самоврядуванні (де-факто місцевій виконавчій владі згідно із реформою децентралізації), мілітаризованих та інших спеціалізованих службовців); при цьому вивести із змісту категорії публічна служба осіб, що його здійснюють непрофесійно або обслуговуючий персонал (політиків, дорадчий та забезпечуючий апарат, громадськість тощо).

У іншій категорії публічної служби у Кодексі адміністративного судочинства України не вважаємо вірним зарахування до її складу представників органів судової влади (суддів, прокурорів), завдання якої принципово інше порівняно із виконавчою. Невдалим є і зарахування до публічної служби усіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби тощо.

3. У світовій та прогресивній українській літературі існує тенденція відходу від категорії публічної адміністрації та державного управління як дещо невідповідної сучасним викликам публічного управління та публічної служби.

Однак дискусії публічна чи державна служба у працях західних авторів немає: використовуються терміни "public service", "public servants", "civil servants" тощо. Популярний в українському адміністративному праві термін "публічна адміністрація" ("public administration", або його синонім "public bureaucracy") часто розглядається як символ застарілого підходу в публічному управлінні, який змінюється на публічну службу ("public service").

4. У дискусії змістів і категорій, на наш погляд з-поміж взаємопов'язаних понять "державне управління", "публічне адміністрування", "публічне управління" ми вважаємо пріоритетним останній з них як таких, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії.

Серед понять "державна служба" і "публічна служба" ми вважаємо оптимальним друге, з причин, по-перше, його використання у світовій державознавчій літературі, по-друге, спроможність поєднати у собі різні групи публічних службовців, а не лише категорію цивільної державної служби, по-третє, ментально продемонструвавши системну зміну взаємопов’язаних категорій (від "державне управління (публічне адміністрування) / державна

служба" до "публічне управління / публічна служба"). Іншими словами – така пара понять виглядає сучасніше, відповідає поглядам менш традиціоналістської наукової школи спеціальностей українського "державного управління", а також відповідає підходам джерел розвинутих країн світу.

Наша авторська позиція щодо змісту публічної служби, ключова відмінність між категоріями "публічне управління" та "публічна служба" полягає у тому, що ці дві категорії існують одночасно та у взаємодії одна з одною. Якщо перша (публічне управління) більшої уваги приділяє цілям діяльності і є знеособленою, друга (публічна служба) доповнює її персоналізованим змістом, адже виражається у діяльності публічних службовців, конкретних людей, які здійснюють публічне управління. У категорії публічної служби виражений акцент варто ставити на етичні правила та цінності. Система принципів, які сьогодні у адміністративно-правовій літературі досить схоже, але при цьому невиправдано розкривається одночасно у зв’язку із адміністративним правом загалом, та публічною адміністрацією (управлінням) та публічною (державною) службою зокрема, мають бути адресованими виключно публічній службі як категорії, що втілює в життя публічне управління.

Наше бачення поняття публічної служби засновується на двох рівнях – у широкому і вузькому розумінні, де поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті, інше ж залишається науковим терміном.

Публічна служба (у вузькому розумінні) – це професійна діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності.

У широкому розумінні важливо додавати до цієї категорії ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного врядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі радниками (представниками патронатної служби) тощо). За результатами мовного аналізу ми допускаємо розглядати

публічну службу у широкому розумінні з використанням ще однієї категорії "робота у публічному секторі".

5. У сьогоднішній вітчизняній науковій літературі щодо класифікації публічної служби, на наш погляд, існують чимало застарілих казуїстично сформульованих хибних підходів. Так, видами публічної служби традиційно розглядаються цивільна і мілітаризована служба. Окрема теоретична конструкція засновується на нормах кодексу адміністративного судочинства, що розширювально тлумачить види діяльності, що належать до публічної служби. Лише невелика група авторів розглядає службу у місцевому самоврядуванні як вид публічної (державної) служби.

6. За значною кількістю опрацьованих джерел, якщо цивільна державна служба визнається базовою, а це очевидно у демократичній правовій державі, саме від її ознак потрібно шукати ознаки іншої (мілітаризованої) служби. Оцінюючи наведені ознаки мілітаризованої служби, більшість із них не резонують як відмінні від цивільної: фактор загрози (внутрішньої та зовнішньої) як мета здійснення державної функції не витримує критики; примусові повноваження в сенсі здійснення адміністративного примусу присутні і у немілітаризованої служби (згадаймо принаймні широкі повноваження застосування адміністративної відповідальності); особливий порядок прийняття на службу, звільнення з неї, притягнення до відповідальності притаманні як мілітаризованій, так і цивільній державній службі; а суворої ієрархічності та безумовного виконання наказів у більшості мілітаризованих структур вже немає.

Поділ публічної (державної) служби на цивільну та мілітаризовану, на наш погляд, прийшов в українську теорію адміністративного права від російських авторів. Якщо на зламі тисячоліть питання здійснення публічного управління в Росії та Україні були значною мірою подібні, то останнє десятиліття (особливо після Революції Гідності 2014 року), підходи до здійснення державної влади у названих країнах суттєво розійшлись.

Нашим системним уявленням про класифікацію посад публічної служби імпонує підхід, що виокремлює спеціальну службу замість мілітаризованої. Адже в процесі демократичних реформ в Україні одним із векторів проголошується демілітаризація навіть прирівняних сьогодні до військової служби органів як то поліції чи пенітенціарної служби.

У класифікуванні публічної служби варто відмовитись від використання терміну "мілітаризована державна служба" та використовувати категорію "спеціалізована публічна служба" як більш універсальну та сучасну.

7. За наслідками проведеного дослідження було підтверджено гіпотезу щодо укорінення в українській науці адміністративного права некоректного терміну іншомовного походження "цивільна державна служба". Цей термін є неадаптованим перекладом "civil service", який дійсно, використовується у класичних підходах західної літератури щодо публічної служби. Однак цей термін не може адекватно означати цивільна служба, так як у англійській прикметник "civil" не означає "цивільний" у буквальному сенсі. За методом мовного аналізу та опрацюванням тлумачних словників англійської мови значення слова "civil" у політико-правових словосполученнях вживається сучасною англійською мовою у сенсі публічний або світський, не релігійний, політичний (англ. public, of state, not religion), не кримінальний (англ. private, not criminal), громадянський (англ. of people in one country), не мілітаризований (not military), ввічливий (англ. polite).

У наукових та прикладних професійних джерелах іноземних країн генеральну тезу щодо складу публічної служби можна сформулювати на основі підходу Світового банку: система загальної зайнятості державного сектору включає не тільки урядові структури, а також працівників державних підприємств, збройних сил, поліції, викладачів державних та університетських шкіл, медичних працівників та державних службовців, які відповідають за культурні та соціальні послуги. Однак охоплююче поняття для цих широко перелічених найманих державою працівників не "публічна служба" (англ. public

service, public servants), а "публічний сектор" (англ. public sector), що за нашим баченням складає поняття публічна служба у широкому розумінні.

З наведених позицій категорія "цивільна служба" не повинна використовуватись як іноземний аналог державної служби.

8. Критично оцінено нами положення надто розширювального погляду на коло публічних службовців у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України. Не вважаємо коректним зарахування до складу публічної служби представників органів судової влади як таких, що мають принципово інші цілі діяльності та порядок прийняття та проходження служби, або ж, у випадку роботи у апаратах судів, не пов’язані із безпосереднім виконанням завдань і функцій держави.

Щодо публічної служби як обслуговуючого персоналу у судах та прокуратурі (як ми знаємо, сьогодні ці представники апарату є публічними службовцями) відзначимо, що ключовою ознакою для визнання особи представником публічної служби є не факт оплачуваних трудових відносин із державним сектором зайнятості, а виконання завдань і функцій держави. Якщо працівник залучається до виконання завдань і функцій держави – його на наш погляд варто рахувати публічним службовцем (у вузькому розумінні). Якщо ні – він є представником апарату, або залученим до вторинної діяльності держави – це означає зарахування такого працівника (службовця, фахівця) до публічної служби у широкому розумінні. Як ми вже з’ясували на основі уважного мовного аналізу, публічна служба у широкому розумінні може мати альтернативний термін, що претендує на визнання у теорії адміністративного права – робота у публічному секторі.

Невдалим є і зарахування до публічної служби у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України усіх без винятку представників військової служби, альтернативної (невійськової) служби, дипломатичної служби. Адже за нашим підходом публічними службовцями можуть бути визнані особи, які здійснюють завдання і функції держави на професійній

основі. Тому тимчасові, обслуговуючі працівники такими визнаватися не повинні.

9. Підсумковим висновком наведеного аналізу різних видів публічної служби є її поділ на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. При розумінні складників цих видів важливо враховувати обґрунтовані у цьому розділі оптимізації кола публічних службовців, що засновані на ознаках сталості (постійного, а не тимчасового характеру служби), виконання завдань і функцій держави (а не обслуговуючих, забезпечуючих функцій), здійснення цієї діяльності на професійній основі (а не заснованість призначення політичними резонами як то результати політичної конфігурації після виборчого процесу).

10. Характеризуючи підхід з закріплення поняття публічної служби на нормативно-правовому рівні, відмітимо, що існування групи законів про проходження служби (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, мілітаризованої державної служби) не є оптимальним рішенням універсалізації підходів та впровадження спільних професійних цінностей публічних службовців. Для прикладу, вважаємо, що певним підґрунтям для обох новітніх Українських революцій (2004 та 2014 років) були різні цінності різних груп державних службовців: зокрема сприйняття політиків (тимчасових державних діячів із своїми патронатними апаратами) як державних службовців (постійних професіоналів на службі держави) та акцент на безумовне підпорядкування владі та законам, прийнятим нею у мілітаризованих публічних службовців.

Тому ми поділяємо позицію доцільності прийняття уніфікованого законодавчого акту про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби. У цьому самому акті варто визначити етичні правила службовців, розкрити зміст основних засад поваги до прав людини у діяльності, прозорості і залучення суспільства до публічного управління на різних рівнях. Далі, на

засадах кодифікації варто розкрити основи проходження служби у публічних органах різних типів (державної влади, місцевого самоврядування, спеціалізованих (мілітаризованих) органах, тим самим уніфікуючи та упрозорюючи сьогодні подекуди підкилимні та несправедливі умови відрізнення роботи на державу та у суспільстві й у бізнесі.

Вважаємо за потрібне також впровадження категорій публічне управління і публічна служба у Конституції України. Це сприятиме уніфікованості розуміння підходів до суспільного договору, за-для якого і приймається основний закон держави.

Згадану в цьому підрозділі норму Кодексу адміністративного судочинства України щодо поняття публічної служби варто вважати такою, що виконала своє тимчасове призначення упорядкувати систему осіб, чиї акти і дії (активні та пасивні) підлягають розгляду у новому виді судочинства. Вважаємо за доцільне прибрати узагальнююче поняття "публічна служба" у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства, та визначити цю категорію як бланкетну норму до більш сучасного переліку осіб, які несуть корупційні ризики як особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування й перелічені у ч.1 статті 3 Закону України "Про запобігання корупції".

11.Запропоновано концепт "принципи державної служби", у контексті історичної ретроспективи, потрактовувати як непряме відображення у нормативно-правових приписах відповідного етапу становлення державної служби України основоположних засад (організаційних, правових, функціональних та інших) діяльності осіб уповноважених на здійснення цілей і завдань держави, реалізацію її функцій.

12.З метою розгляду історичних підходів до принципів державної служби на українських землях проаналізовано підходи учених до виокремлення етапів становлення і розвитку інституту державної служби України.

За результатами проведеного аналізу, констатовано відсутність єдиної узгодженої позиції у науковому колі до такої диференціації, що у свою чергу

пов’язано із поліваріантністю періодизації державотворення України, та запропоновано прослідкувати історичні підходи до принципів державної служби на українських землях до проголошення України незалежною за такою диференціацією етапів становлення та розвитку державної служби: І етап – період козаччини, ІІ етап – період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради), ІІІ етап – період Української Держави, IV етап – період панування радянської влади (державного управління УРСР).

13.Шляхом аналізу деяких організаційних, правових аспектів запропонованих вище етапів становлення та розвитку державної служби та змістовного закріплення принципів державної служби у кожному із визначених етапів встановлено, що:

•період Козаччини характеризується початком формуванням таких принципів державної служби як законність, професіоналізм (частково), компетентність, політична неупередженість (частково), високий рівень патріотизму; верховенство права;

•в період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради) прослідковуються такі принципи державної служби як законність, професіоналізм, компетентність, патріотизм, повага до інших націй і народів, забезпечення прав і свобод громадян, національних меншин;

•у період Української Держави було законодавчо закладено такі вагомі принцип державної служби як служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність;

•у період панування радянської влади (державного управління УРСР) було абсолютно знищено усі попередньо здобуті на українських землях такі принципи державної служби як демократизм, служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність тощо. Натомість, можемо констатувати появу таких принципів "державної служби" цього періоду як політична доцільність, відданість справі партії та її вождів, агресивна ненависть до класових ворогів, відкрита підтримка політики партії тощо.

14. Необхідність формування оновленої системи принципів публічної служби пов’язана з відсутністю комплексного наукового дослідження цього питання.

Оновлена система принципів публічної служби ґрунтується на історично сформованих принципах державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, спеціалізованої служби під впливом адміністративної реформи і міжнародних стандартів належного урядування з урахуванням сучасних вимог до публічної служби та орієнтацією безпосередньо на суб’єктів, які повинні застосувати ці принципи.

15. Більшість наукових класифікацій принципів публічної служби здійснено за такими критеріями:

1) функціональне навантаження;

2) обслуговуюче спрямування;

3) предмет принципів публічної служби;

4) правові норми;

5) правова культура та правовий досвід держави тощо.

При визначені окремих видів принципів розділення найчастіше відбувалося таким чином:

1)загальні та спеціальні;

2)конституційні та організаційні;

3)загальні та організаційно-функціональні;

4)засадничі та організаційні та ін.

16. Якщо аналізувати загальні принципи, яких дотримуються усі представники публічної служби, то пріоритетним є віднесення до них конституційних принципів або принципів, закладених у чинних нормативно-правових актах, які регулюють відносини публічної служби.

З іншим видом принципів, які враховують особливості процесів діяльності суб’єктів публічної служби складніше, бо аналіз наукових праць показує нам часто абсолютно протилежне ставлення до систематизації цих

принципів або існує тенденція до віднесення одних і тих же принципів до різних видів та класифікацій.

17. Пропонуємо заповнити законодавчу прогалину сформованим переліком оновлених принципів публічної служби з урахуванням потреб сьогодення, де єдиним критерієм є актуальність та доцільність застосування у діяльності публічних службовців з орієнтацією на пріоритет прав людини.

Спираючись на різні наукові точки зору щодо формування системи принципів публічної служби, їх критеріїв, видів, змісту, вважаємо, що за концепцією єдиної системи принципів публічної служби, її доцільно формувати, спираючись на розділення принципів на дві групи:

1) змістові принципи (загальні, базові, притаманні усім суб'єктам публічної служби, на яких ґрунтується виконання їх обов'язків як представників публічної влади);

2) процедурні принципи (принципи, на підставі яких формуються процеси забезпечення діяльності суб'єктів публічної служби як між собою, так і з урахуванням особливостей їх статусу та взаємовідносин з іншими суб'єктами публічного права).

18. До групи змістових принципів публічної служби відносимо:

- верховенство права;
- рівність;
- персональна відповідальність.

19. Протиріччя у наукових класифікаціях, що виникли при визначенні принципів, які повинні увійти до другої групи процедурних принципів публічної служби, вимагають упорядкування цієї групи принципів, з урахуванням належного забезпечення усіх процесів діяльності суб'єктів публічної служби, регулюючи правовідносини між ними та іншими суб'єктами публічного права, не обмежуватися тільки процесами вступу, проходження та припинення служби.

20. Спроби законодавчо закріпити процедурні принципи було зроблено шляхом розробки декількох проектів Адміністративно-процедурного кодексу, серед положень якого нами було виділено наступне:

1) спільним у цих проектах є спроба зазначити принципи адміністративної процедури (провадження);

2) спільним є визначення серед принципів: верховенства права, законності, рівності перед законом, гласності та відкритості, неупередженість, ефективність. Такі ж принципи гарантовано за законом про адміністративні послуги (хоча, нами ці принципи розглядалися в рамках формування групи "змістових" принципів);

3) спільними процедурними принципами за цими проектами є принципи: підконтрольності; використання повноважень з належною метою; обґрунтованості; розсудливості; пропорційності; своєчасності і розумного строку; презумпції правомірності дій і вимог особи; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування правового захисту;

4) серед запропонованих принципів адміністративних процедур у законопроектах окремо виділяються і такі принципи як: етичність, добросовісність, мовчазна згода, безоплатність, принцип єдиного вікна.

21. Процедурні принципи необхідно формувати, виходячи з таких критеріїв як: суб’єкти їх застосування (суб’єкти системи публічної служби); сфера діяльності; особливості організації діяльності та взаємодії з іншими суб’єктами публічного права.

Відповідно, до групи процедурних принципів відносимо:доброчесність; відкритість;підконтрольність;клієнтоорієнтованість;ефективність.

РОЗДІЛ 2. ВИКОРИСТАННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУДЛЯ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ КОНЦЕПЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2.1. Міжнародні стандарти впровадження принципів публічної служби

Про необхідність застосування міжнародних стандартів публічної служби у межах реформування вітчизняної системи публічної влади згадувалася нами при дослідженні поняття, змісту та оновлення системи публічної служби в Україні у попередніх підрозділах дисертації.

Причиною такої уваги до впровадження міжнародних стандартів стала відсутність належного ефективного публічного управління на усіх владних рівнях та, відповідно, неефективна діяльність представників публічної служби, яка не має у пріоритеті інтереси людини і громадянина. Такий підхід, на наше переконання, суперечить практиці застосування принципів публічної служби зарубіжних країн.

Отже, сьогодні можна говорити про відсутність сформованоїналежним чином вітчизняної системи принципів публічної служби, яка не враховує усі необхідні для ефективної діяльності міжнародні стандарти, особливо що стосується їх практичного впровадження.

У цьому випадку, у першу чергу, потрібно з’ясувати співвідношення таких понять як "принципи" та "стандарти" належного урядування.

У країнах-учасницях Європейського Союзу щодо принципів належного врядування погодженою є позиція, що вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права – від конституцій до окремих нормативних актів і судових прецедентів [16, с.42].

Такими науковцями як В.Б. Авер’янов, В.А. Дерець, А.А. Пухтецька та інші [118, с.11] підтверджується, що важливим є проведення дослідження

сучасної системи принципів публічної служби з урахуванням прискорення процесів адаптації вітчизняної системи законодавства до європейських принципів та стандартів, що, в свою чергу, стало б вагомим підтвердженням євроінтеграційної спрямованості державної політики України.

Виходячи з цього, додаємо, що сучасна позиція науковців щодо системи принципів публічної служби у першу чергу базується на євроінтеграції, імплементації міжнародних стандартів належного урядування у правовий простір України.

Професор В.К. Колпаков зазначив, що європейські принципи є базовим підґрунтям запровадження у практику публічного адміністрування похідних від них стандартів (забезпечення прав людини; публічної адміністрації; адміністративних послуг; публічної служби; адміністративної юстиції; громадських рухів і громадського контролю тощо). Таким чином, набір загальних стандартів вимагає від носіїв влади діяти у спосіб, що відповідає законним і розумним очікуванням суспільства, дотримання прав громадян та інших осіб при здійсненні управлінських повноважень і наданні адміністративних послуг [119].

Наприклад, принцип відкритості та прозорості є базисом одразу для декількох стандартів забезпечення законності, прозорості та контролю в діяльності публічної адміністрації [120, с.7,9].

Досліджуючи працю "EconomyandSociety" М. Вебера, І.А. Грицяк зауважив, що такі принципи, як офіційна ієрархія, професійна кар'єра, професійна кваліфікація, процеси прийняття рішень на правовій основі, служба як професія та трудова дисципліна становлять основу професійної державної служби у багатьох країнах [121, с.56]

У правових системах європейських країн принципи, що встановлюють стандарти, містяться в розрізненому вигляді в різних нормативних актах (конституціях, парламентських актах, законах і підзаконних актах, судових актах тощо). Такий підхід характерний для таких держав, як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія та Велика Британія. Є країни, де вони систематизовані в

кодифікаціях адміністративних процедур. До таких належать Австрія (з 1925 року) Болгарія (1979), Данія (1985), Німеччина (1976), Угорщина (1957), Голландія (1994), Польща (1960), Португалія (1991) та Іспанія (1958) [119].

Зарубіжний досвід нормативного регулювання публічної служби характеризується меншою кількістю принципів порівняно із вітчизняною практикою. Але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність[31, с.26].

До подібного висновку прийшов і Б. Шевчук, спираючись на досвід виокремлення основних принципів публічної служби у країнах Європейського Союзу: верховенство права, законність, публічність, професійність, відкритість, політична нейтральність, доброчесність та ін. [122].

Згідно Білої Книги "Європейське врядування", основними принципами ефективного врядування є: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, національному, регіональному і місцевому [123].

Наприклад, аналізуючи норми Європейського кодексу поліцейської етики, нами визначено загальні принципи, на яких базується належна (стандартна) поведінка поліції [124, с.20-21]:

1)верховенство права (діяльність поліції завжди повинна проводитися у відповідності з національним правом і міжнародними стандартами, визнаними країною);

2) принцип незалежності та неупередженості (поліція не повинна ні заперечувати проти легітимних вироків чи судових рішень суддів, ні перешкоджати їх виконанню);

3) принцип поваги та гідності (поліція повинна бути організована таким чином, щоб заслуговувати на публічну повагу як професійні поборники права і постачальники послуг для громадськості);

4) принцип відповідальності (при виконанні поліцейських обов’язків у громадянському суспільстві, поліція повинна бути відповідальною перед цивільною владою, а персонал поліції всіх рівнів повинен нести персональну відповідальність за свої дії або бездіяльність, або накази підлеглим);

5) принцип незалежності (поліція у своїй діяльності повинна користуватися достатньою незалежністю від інших державних органів при виконанні доручених їй завдань);

6) принцип субординації (організація поліції повинна забезпечувати чітку субординацію в поліції, тому що завжди має бути можливість визначити, хто є кінцевим керівником, який несе відповідальність за дії або бездіяльність персоналу поліції);

7) принцип відкритості (поліція повинна бути організована у такий спосіб, що сприяє хорошим зв’язкам поліції з громадськістю і, за необхідності, ефективній співпраці з іншими органами, місцевими громадами, неурядовими організаціями та іншими представниками громадськості, готова надати об’єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації);

8) принцип поваги та чесності (організація поліції повинна містити ефективні заходи для забезпечення чесності та належного виконання своїх обов’язків службовцями поліції, зокрема, щоб гарантувати повагу до основоположних прав і свобод особи; ефективні заходи з запобігання та боротьби з корупцією в поліції повинні бути встановлені в організації поліції на всіх рівнях);

9) принцип неупередженості та недискримінаційного підходу (поліція діє справедливо, коли вона повністю поважає позиції і права кожної особи, з якою вона має справу при виконанні нею своїх обов’язків, а вимога безсторонності вимагає, щоб поліція поводилася гідно і не приймала жодну сторону в спорі при проведенні розслідування) [124, с.43-44] та ін.

Окремо у Європейському кодексі поліцейської етики виписано детальне дотримання керівних принципів діяльності (втручання) поліції у загальних

випадках та окремих ситуаціях (поліцейське розслідування, арешт (обмеження свободи) поліцією) [124, с.22-23].

Принципи публічної адміністрації, які є спільними для держав-членів Європейського Союзу, створюють умови виникнення "Європейського адміністративного простору", який, в свою чергу, включає в себе набір (групу) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності[125, с.5].

Серед основних груп принципів В.Б. Авер'янов, В.А. Дерець, А.А. Пухтецька називають:а) група "юридична визначеність"; б) група "відкритість і прозорість"; в) група "відповідальність"; г) група "ефективність і результативність" [118, с.5-6; 126].

Водночас, дослідниця М. Бояринцева, підтверджуючи існування чотирьох груп фундаментальних принципів Європейського адміністративного простору, до першої групи відносить саме "надійність та передбачуваність" [120, с.9], що на нашу думку, звужує загальне сприйняття змісту цієї групи принципів.

У роботі "Розуміння європейського адміністративного простору" Н. Люмуріс наводить вимоги, які мають вирішальне значення для надійного функціонування всієї адміністрації у системі управління країною: 1) юридична визначеність та передбачуваність адміністративних дій та рішень; 2) відкритість та прозорість; 3) підзвітність; 4) ефективність [127, с.90].

Поняття "Європейський адміністративний простір" було запропоновано в рамках програми підтримки удосконалення врядування та менеджменту аналітичного центру Європейського Союзу (SIGMA) у 1999 році і включало в себе такі складові: надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості [128, с.4].

Якщо інтерпретувати принципи державного управління, передбачені програмою удосконалення врядуваннята менеджменту аналітичного центру

Європейського Союзу (SIGMA), то для державної служби вони звучать так: професійність, структурованість, ефективність управління, чітка визначеність сфери державної служби, рівний доступ до державної служби, оплатність, справедливість, прозорість, персональна відповідальність та доброчесність [129].

Отже, робимо висновок, що трактування переліку та змісту основних груп принципів європейських стандартів урядування у науковців дещо різниться, алеспільною залишається наявність таких принципів як: ефективність, відкритість та прозорість, передбачуваність тощо.

Ця класифікація принципів була сформована з урахуванням потреб взаємодії публічної адміністрації та громадян. Така позиція дозволила виділити серед базових принципів: принцип законності, принцип рівності перед законом, принцип відповідності статутним цілям, принцип пропорційності, принцип об’єктивності та безсторонності, принцип захисту довіри до закону та законодавчо закріплених прав, принцип відповідальності. До процедурних принципів було віднесено: принцип доступу до державних (публічних) послуг, право бути почутим, право на представництво та допомогу, принцип розумного строку (терміну), принцип повідомлення, пояснення причин та визначення засобів захисту прав і апеляцій, принцип виконання адміністративних рішень" [109; 130, с.145]. В подальшому ця класифікація стала основою для формування проектуМодельного кодексу належної адміністрації [131].

У дослідженні впливу європейських стандартів важливе місце займає Європейський суд з прав людини. В його рішеннях починають ураховуватися правові підходи, які притаманні практично всім державам-членам Європейського Союзу. Наприклад, принцип "адміністрування через закон"інтегрується з французького принципу рівності (principe de légalité), німецької (Rechtsstaatlichkeit) та британської (rule of law) концепцій правової держави і верховенства закону. Таким чином, різні коріння цих трьох понять не створюють перешкод втіленню у практику єдиного європейського стандарту.

Особливо важливі принципи містяться в судовій практиці Європейського суду: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, позадоговірна відповідальність державної адміністрації тощо [119].

Згадане нами раніше розділення принципів на матеріальні (базові) та процедурні види стало основою для формування власної оновленої вітчизняної системи принципів публічної служби, дослідження змісту якої заслуговує на більш детальне вивчення та буде розкрито у наступних розділах дисертації.

Отже, принципи належного урядування є своєрідним базисом для створення міжнародних стандартів діяльності публічних службовців і є первинним явищем при розгляді питання співвідношення категорій "принципи" та "стандарти" належного урядування.

Постає питання – про які саме стандарти належного урядування йде мова та яким чином вони допомагають впровадити принципи публічної служби в українському правовому просторі?

Зупинимося на теорії міжнародних стандартів у сфері управління та урядування.

Дослідники проблем реформування публічної служби О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць, М. І. Карпа, І. Є. Чорнобиль звертають нашу увагу на те, що бачення сутності публічної служби як стандартизованого правового процесу здійснення публічної влади та управління і є тою сутнісною новацією доктрин і концепції публічної служби, яка забезпечить стандартизацію її регламенту і результату [18, с.43-44].

Енциклопедичний словник з державного управління дає нам теоретичне визначення терміну стандарт (англ. Standard – норма, зразок) як документу, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання науково обґрунтовані правила, загальні принципи чи характеристики, які стосуються

певних видів діяльності або їх результатів, включаючи процеси і послуги [132, с.672-673].

Враховуючи особливості еволюції регулювання систем державної служби Європейського Союзу, загальне розуміння стандарту – це зразок, еталон, модель, прийняті за вихідні для зіставлення з ними інших подібних об'єктів [133].

Стандарти в першу чергу визначають зовнішні взаємостосунки між адміністрацією та індивідом [80, с.5].

Міжнародний стандарт дослідниця Н.М. Чехоєва [134, с. 74] пропонує нам розглядати як вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби, що встановлені законодавством,для забезпечення реалізації місії, мети та завдань Європейського Союзу.

Дотримання стандартів урядування тісно пов’язано з необхідністю отримати результат у вигляді належно підготовлених представників публічної служби.

Аналізуючи європейські стандарти публічної служби, закріплені законодавством Європейського Союзу, О.О. Губанов трактує їх як узагальнені, взаємопов’язані вимоги [135, с.71]. На нашу думку О.О. Губанов слушно зауважує, що стандарти постійно трансформуються в процесі вдосконалення національної та наднаціональної системи публічної служби.

Європейський адміністративний простір передбачає загальний набір стандартів для дій в рамках державного управління, який визначається національним законодавством та застосовується за допомогою відповідних процедур та механізмів підзвітності [127, с.90].

Зокрема, до стандартів належного урядування, на думку В.Б. Авер’янова, В.А. Дерець, А.А. Пухтецької відносять належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну організацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд та інші стандарти, які є

уточненням основних політичних принципів належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування [80, с.4-5; 126].

На думку В.К. Колпакова, державні службовці є носіями державних повноважень, а не просто працівниками державних установ. У цій ролі вони покликані забезпечити застосування стандартів в поточній діяльності державної адміністрації. Тому головні стандарти державної служби є, по суті, фактичними критеріями, за якими визнається наявність або відсутність у країні державної служби в європейському розумінні [119].

Професійний стандарт для представника публічної (державної) служби повинен передбачати як безпосередньо професійно необхідні знання, уміння та навички, а також це може бути багато- функціональний нормативний акт, який визначає в рамках конкретного виду діяльності вимоги до змісту і умов праці, кваліфікації та компетенції працівників за різними кваліфікаційними рівнями [134, с.75; 136, с.11].

Важливим стандартом для успішної публічної служби стало визначення "рамок спільних компетенцій для Об'єднаної Європи", що описують знання, вміння та навички, необхідні для ефективного управління, а також ставлення державних службовців до виконання своїх службових обов'язків [121, с. 71-72]. Серед таких компетенцій відмітимо:знання процедур; відкритість поглядів; бачення стратегічної перспективи; соціальні навички; доброчесність тощо.

На відміну від України у зарубіжних країнах ефективно функціонують професійні стандарти в державному управлінні на основі професійних компетенцій, а саме: National Competency Standards for Public Administration (Австралія); Competency Profile, Canadian General Standards (Канада); Standard for Competencies of the … (Federal Government) (Сполучені Штати Америки); Competency Profile … (Велика Британія) [134, с.75].

Так, вимоги до державної служби містяться у розділі 5 Зведення законів Сполучених Штатів Америки. Особливе місце в системі державної служби Сполучених Штатів Америки займає Служба вищих керівників (Senior Executive Service), яка становить окрему персональну систему в органах

виконавчої влади та налічує близько 8 тис. службовців, зайнятих на ключових постах у 75 відомствах. Прийом на посади Служби заснований на принципах конкурентності й відвертості та здійснюється або на конкурсній основі, або через участь у спеціальній навчальній програмі [137, с.91].

У країнах Європейського Союзу задля забезпечення їх інституцій кваліфікованими кадрами використовують конкурсні відбори на посади, які відбуваються завдяки встановленим стандартам: відкриті правила щодо проходження конкурсів, методів та критеріїв відбору (тести, есе, інтерв'ю) [121, с.60-64].

Таким чином, під міжнародними стандартами публічної служби необхідно розуміти певні зразки, моделі, правила, характеристики, тенденції, критерії, компетенції та вимоги до організації та діяльності публічних службовців.

Розкриємо класифікацію міжнародних стандартів публічної служби.

Стандарти Європейського Союзу в галузі державної служби за компетенційною ознакою можна поділити на два види: а) національні – імплементовані в систему державної служби вимоги Європейського Союзу, що корегуються у відповідності до традицій, ментальності та соціально-економічної формації, б) наднаціональні – вимоги з боку Європейського Союзу, оформлені для забезпечення адекватності реалізації спільної політики [133] .

Міжнародні стандарти приймаються міжнародним органом з питань стандартизації, а національні – органом (органами) виконавчої влади для застосування в різних сферах у межах однієї країни [138, с.672-673].

За хронологічно-компетенційною ознакою це:

а) первинні – розроблені на ранніх етапах формування Європейського Союзу та закріплені в правових актахЄвропейського Союзу(зокрема, Стразбургська рекомендація щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи у травні 2000 р.; Директива Ради Європи 2000/43/ЄК від 29 червня 2000 р. про запровадження принципу однакового ставлення до всіх службовців);

б) вторинні – стандарти, сформовані під впливом уніфікації у вирішенні питань та виконання зобов’язань, що поставлені перед країнами в рамках Європейського Союзу; певні тенденції, що набрали легітимності та пройшли перевірку часом і ефективністю [134, с.77; 135, с.69; 139, с. 97].

Одразу зауважимо, що перевірка часом та ефективність стандартів публічної служби є, на нашу думку, одними з важливих факторів та підставою для впровадження таких міжнародних стандартів і у вітчизняну сферу публічної служби. Тому що практичний аспект дотримання цих стандартів є показником досягнення певного прогресу у якості надання публічних послуг представниками публічної служби.

Безпосередньо у документах Ради Європи ми можемо знайти такі стандарти як [119]:

1) стандарти забезпечення законності: обов’язок адміністрації "ex officio"виконувати закон у випадках, визначених законом; недискримінація; рівність; пропорційність; заборона зловживання владою; безсторонність, нейтральність службовців та адміністрації; законні очікування та відповідність; обов’язок зазначати підстави адміністративних рішень; право на оскарження адміністративного рішення; вимога прийняття адміністративних рішень протягом розумного строку;

2) стандарти щодо участі індивідів: участь індивідів у вирішенні конфліктів певними альтернативними способами; право бути заслуханим і робити заяву;

3) до стандартів виконання рішень належать: етичність, ефективність, постійність надання адміністративних послуг, продуктивне виконання управлінських завдань, навчання службовців;

4) до стандартів забезпечення прозорості та контролю належать: використання простої, зрозумілої та прийнятної мови; зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання; повідомлення про прийняте рішення; захист відомостей; повага приватності; запити про надання інформації; дотримання конфіденційності; ведення відповідних записів;

прозорість адміністративної діяльності; активне поширення інформації; доступ до інформації; персонального доступу до файлів (даних) та інших документів; загального доступу до документів;

5) стандарти щодо стабільного функціонування адміністративних установ: право на оскарження адміністративних рішень; доступності адміністративної влади та публічних послуг; електронного урядування та використання електронної пошти; гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; ефективності та прозорості адміністративних дій; доступу до інформації та ін. [119].

Стандартами функціонування публічної служби та публічних службовців, зокрема, є:

1) стандарти створення механізмів контролю та підзвітності;

2) стандарти створення іміджу державної адміністрації;

3) стандарти розмежування сфер діяльності держави: у політиці і в адмініструванні;

4) стандарти забезпечення професійної наступності та просування такої моделі поведінки службовців;

5) стандарти залучення на державну службу кращих наявних у країні кандидатів і утримування їх на службі за допомогою розумних перспектив розвитку кар’єри та особистого самозадоволення [119].

Окремо необхідно виділити декілька сфер дії встановлених стандартів, без яких діяльність публічної адміністрації не може існувати ефективно.

Так, до стандартів надання адміністративних послуг віднесено: відкритість, прозорість і підзвітність, чітке нормативно-правове забезпечення, широкий спектр послуг, дружелюбність суб’єктів (працівників) надання послуг, достатня інформаційна забезпеченість, розширений режим роботи суб’єктів (працівників) надання послуг, короткий період очікування послуги, наявність "єдиного вікна" для отримувачів послуг, якісність послуг. Стандартами забезпечення якості адміністративних послуг є: своєчасність, доступність, безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав

та ін. Стандарти справедливого судового розгляду поділяються на три групи: стандарти порушення справи, стандарти провадження у справі, стандарти щодо винесення рішення у справі. Стандартами порушення справи є розумні строки порушення справи, ефективний доступ до судового провадження, наявність правового сприяння і правової допомоги. Стандартами провадження у справі є право на усне слухання, рівність змагальних можливостей сторін і змагальність процесу, наявність превентивних і забезпечувальних заходів. Стандартами щодо винесення рішення у справі є право на суд у розумні строки, публічність і обґрунтованість судового рішення, ефективне виконання рішень суду. Наведені стандарти випливають з міжнародного права, стандартів, установлених регіональними і міжнародними організаціями, та судової практики регіональних і міжнародних судів, трибуналів та органів з прав людини [119].

Наступною є сфера протидії корупції, стандарти щодо боротьби з якою визначені Комітетом Міністрів Ради Європи у Резолюції (97) 24 [140] та втілюються у практику Мультидисциплинарною групою з коррупції, яка, згідно Резолюції, займається розробкою міжнародних юридичних інструментів для втілення цих стандартів протидії корупції в європросторі: міжнародне співробітництво, проведення досліджень з антикорупційної проблематики, прозорі процедури державних замовлень, справедлива конкуренція, дисциплінарні та етичні кодекси поведінки, незалежність та автономність антикорупційних розслідувань тощо.

Важливість урахування Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи, яка стосується стандартів поведінки державних службовців [141], полягає у тому, що головним завданням Модельного кодексу поведінки держаних службовців є чітке визначення стандартів честі та поведінки, яких повинні дотримуватись державні службовці, надання допомоги їм у дотримуванні цих стандартів і інформування громадськості про те, на яку поведінку державних службовців вона може сподіватись. Одразу окреслимо категорію службовців, на яких розповсюджується дія цього Модельного кодексу: "державні службовці" як особи, які працюють в публічному органі;

особи, які працюють у приватній структурі, але надають послуги публічного характеру. Положення цього Кодексу не поширюються на публічно обраних осіб, членів уряду.

Ми трактуємо положення Модельного кодексу [141] щодо встановлених стандартів поведінки вищевказаних категорій осіб як загальні принципи їх діяльності у такому сенсі:

1) дотримання законності та етичних стандартів, політична нейтральність до законної влади;

2) відданість законній владі, чесність, безсторонність, ввічливість, ефективність;

3) неупередженість та врахування інтересів усіх осіб та обставин справи;

4) пріоритетність публічного інтересу над приватним;

5) підзвітність, за загальним правилом, безпосередньому керівництву;

6) дотримання конфіденційності при доступі до інформації по справі.

Окремо у Модельному кодексі виписано сфери, де необхідно враховувати вищезазначені стандарти поведінки [141]: звітність; конфлікт інтересів; політична і громадська діяльність; захист приватного життя; дарунки; неприйнятні пропозиції; зовнішній вплив; зловживання службовим становищем; відповідальність керівника та відповідальність за свої дії тощо.

Водночас, вважаємо, що наше дослідження не було б достатньо повним без аналізу міжнародних стандартів поведінки окремих категорій публічних службовців.

Так, Рекомендаціями щодо реформи поліції у Східній Європі стали – деполітизація, децентралізація, демілітаризація. Успішне проведення зазначених заходів привело у новій Європі до демократизації поліції. В окремих європейських державах (зокрема Ірландії, Нідерландах, Данії, Швеції, Норвегії, Швейцарії, Кіпрі) за діяльність поліції в уряді відповідає не Міністр внутрішніх справ, а Міністр юстиції [142, с. 6].

Рада Європи розробила стандарти однієї з найпоширеніших категорій публічних службовців, а саме – щодо статусу поліції, поліцейських та порядку виконання ними повноважень [142, с.7]:

1. Вимоги до статусу поліції:

1) поліція є службою, яка надає суспільству і окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку;

2) поліція є незалежною від інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

3) органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції.

2. Вимоги до статусу поліцейських:

1) поліцейські є публічними службовцями, а не військовослужбовцями;

2) звання офіцерів поліції є спеціальними, тобто відмінні від військових звань;

3) рівень винагороди поліцейських визначається законом; вони повинні мати можливість об’єднуватися у професійні поліцейські організації;

4) поліцейські професійні організації мають певний обсяг прав;

5) дисциплінарна процедура повинна регулюватися законом і бути прозорою та забезпечувати поліцейським ефективну реалізацію права на захист.

3. Вимоги до порядку виконання повноважень: виконання повноважень представниками поліції, у тому числі застосування сили, засобів примусу і зброї, повинно регулюватися законом і відповідати принципу пропорційності.

Детальніше стандарти поведінки поліції можна прослідкувати, наприклад, у Кодексі поведінки службовців органів правопорядку Організації Об’єднаних Націй (ООН) від 1979 року, Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 "Про Декларацію про поліцію" від 1979 року та Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів "Про Європейський кодекс поліцейської етики" [142]:

1. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних № 34/169 від 17 грудня 1979 року [143, с. 8], наголошує на: сумлінному виконанні обов'язків, служінні суспільству, високому рівні відповідальності, захисту людської гідності та інтересів, дотриманні норм міжнародних конвенцій та декларацій (напр., Декларації Організації Об'єднаних про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенції про запобігання і покарання злочинів геноциду, Мінімальних стандартних правил поводження з ув'язненими тощо).

Нами зроблено висновок, що у першу чергу мова йде про дотримання принципу пропорційності (вогнепальна зброя не повинна застосовуватися, за винятком випадків, коли підозрюваний порушник чинить збройний опір або іншим чином ставить під загрозу життя інших і менш крайні заходи є недостатніми для приборкання або затримання підозрюваного порушника); принципу конфіденційності (відомості конфіденційного характеру, якими володіють службовці органів правопорядку, повинні зберігатися в таємниці, за винятком випадків, коли виконання обов'язків або вимоги правосуддя суворо вимагають іншого); принципу захисту життя та здоров'я громадян (протидія катуванням або іншому жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню; забезпечення захисту здоров'я затриманих ними осіб та надання медичної допомоги у разі необхідності); етичний принцип (службовці органів правопорядку не повинні вчиняти жодних корупційних дій, всіляко перешкоджати і боротися з усіма такими діями) та ін. [142, с.9-15].

2. Декларація про поліцію 1979 року [144, с.16-19] містить наступні положення:

1) етика (захист від насильства, хижих та інших шкідливих дій; чесність, неупередженість та гідність; ієрархічність та субординація за умови відсутності протиправних наказів; протидія правопорушенням; особиста відповідальність; дотримання конфіденційності та ін.);

2) статус поліцейського (відповідність встановленим вимогам щодо особи поліцейського; проходження професійної підготовки та підвищення кваліфікації; створення професійних, психологічних та матеріальних умов для поліцейського; справедлива винагорода за працю; створення професійних організацій та інші передбачені законом права).

3. Європейський кодекс поліцейської етики 2001 року був розроблений, беручи до уваги принципи, викладені у Кодексі поведінки для співробітників правоохоронних органів Організації Об'єднаних Націй і Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи про Декларацію про поліцію, а також з урахуванням необхідності встановлення загальних європейських принципів [145, с.19].

Отже, нам цікавий цей міжнародний документ, тому що згідно його положень, прийняття кодексу поліцейської етики є лише одним з етапів будь-якого процесу створення єдиних норм у сфері поліцейських стандартів, який допомагає сформулювати стандарти індивідуальної поведінки, і, що важливо, ці ж стандарти, чітко виділяючи обсяг і сферу поліцейських послуг, допомагають захистити поліцію від невиправданих претензій [146, с.24-25].

На ключових принципах публічної служби було побудовано систему стандартів – вимог до представників публічної служби в Європейському Союзі, дотримання яких необхідно вимагати і від органів місцевого самоврядування: перевага суспільного інтересу над приватним (принцип законності та відкритості); відокремлення політики від управління (принцип професіоналізму, ефективності, підзвітності); чіткість визначення прав та обов'язків; звітність та відповідальність; стабільність та оплата; відбір та просування по службі (принцип прозорості та відкритості) [122].

Стандарти, які втілюються Європейською Хартією місцевого самоврядування, конкретизуються щодо: 1) конституційної та правової основ місцевого самоврядування; 2) визначення концепції місцевого самоврядування; 3) сфери компетенції місцевого самоврядування; 4) охорони територіальних кордонів місцевих влад; 5) адміністративного та ресурсного забезпечення

виконання місцевою владою їх завдань; 6) умов здійснення функцій на місцевому рівні; 7) адміністративного нагляду за діяльністю місцевих влад; 8) фінансових ресурсів місцевих влад; 9) прав місцевих влад на свободу асоціації; 10) правового захисту місцевого самоврядування [119].

Доповнюють цей перелік стандартів дослідникиО.О.Губанов та В.В. Попович [135, с. 70; 147, с.87], окреслюючи їх з точки зору: незалежності органів муніципального управління, реалізації демократичних основ на місцях, ефективності та децентралізації, нормотворчості, самостійності та державних гарантій.

Перевірка часом та ефективність стандартів публічної служби є, на нашу думку, одними з важливих факторів та підставою для впровадження таких міжнародних стандартів і у вітчизняну сферу публічної служби. Тому що практичний аспект дотримання цих стандартів є показником досягнення певного прогресу у якості надання публічних послуг представниками публічної служби.

Міжнародні стандарти впровадження принципів публічної служби необхідно розглядати в контексті того, що стандарти, які базуються на принципах належного урядування є основою для впровадження принципів публічної служби в Україні.

Практичне застосування європейських принципів, які стали базою для створення стандартів публічної служби, відбулося завдяки наступним крокам: адміністративні дії мають бути обґрунтовані і здійснені належними компетентними органами державної влади; широка громадськість мусить мати доступ до державних реєстрів; представники органів публічної влади мають ідентифікувати себе перед громадськістю; публічні службовці мусять дотримуватися певних обмежень щодо прибутків від приватної діяльності, інформація про які підлягає розкриттю, а самі прибутки мають бути попередньо схвалені. Також, важливим є зобов’язання органів державної влади вказувати причину прийняття своїх рішень [119].

Більшість науковців, досліджуючи цю тематику, у першу чергу, наголошують, що не можна вести мову про запровадження принципів належного урядування в практику діяльності органів виконавчої влади за відсутності відповідної нормативної бази [80, с.9].

У державах-членах Європейського Союзу принципи управління встановлюються конституцією та передаються через сукупність адміністративного законодавства, у тому числі через акти про державних службовців та про адміністративні процедури тощо [127, с.90].

Зокрема, впровадження стандартів публічної служби на місцевому рівні відбувалося завдяки Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка стала першим багатостороннім правовим інструментом, що визначив та захищає стандарти місцевої автономії [119].

Важливу роль у впровадженні стандартів місцевого самоврядування відіграли і європейські конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування. Наприклад, на конференції 27–28 червня 2002 р. у м. Гельсінкі (Фінляндія) було ухвалено Гельсінську декларацію, яка стосується основних принципів організації регіонального врядування та закликає узагальнити досвід країн-членів Ради Європи в сфері розвитку регіональної демократії в окремому правовому документі (конвенції або рекомендації Ради Європи). Отже, дієвими інструментами для європейських стандартів місцевого самоврядування є такі міжнародні правові акти як: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою (підписана у 1980 р.); Рамкова конвенція про захист національних меншин (відкрита для підписання у 1995 р.); Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин (ухвалена у 1992 р.); Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. (Україною не підписана); Європейська Хартія міст (прийнята Радою Європи 1992 р. у вигляді рекомендації); Європейська хартія щодо участі молоді в суспільному житті на

місцевому і регіональному рівні (прийнята Радою Європи 1992 р. у вигляді рекомендації) та інші [119].

Отже, важливим аспектом дослідження питання міжнародних стандартів публічної служби є інструменти впровадження цих стандартів у правовий простір України.

Як наголошує В. Бесчастний, процес адаптації вітчизняного адміністративного законодавства до загальних принципів і стандартів права Європейського Союзу, який триває в Україні, є доволі складним, але він уже став невід'ємною частиною адміністративної реформи в нашій державі [148, с.5].

Існування проблем адаптації до євростандартів підтверджує і Н.М. Чехоєва, зазначаючи, що сукупність нормативних актів, якими керуються при доборі на державну службу, не забезпечує ефективність і комплексність усіх кадрових процесів, які є компонентами проходження державної служби в органах державної влади [149, с.74].

Комплексні дослідження, проведені під егідою Ради Європи та Європейського Союзу, на думку В.О. Даруги, спонукають враховувати положення Модельного кодексу належної адміністрації, причому актуальною залишається пропозиція створення Кодексу належної адміністрації для України з метою врегулювання взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами. Уніфікація правового регулювання адміністративних процедур має бути завершена шляхом прийняття Адміністративного процедурного кодексу України з урахування змісту кожного з процедурних стандартів належної адміністрації [109].

Дійсно, прагнення до руху в напрямку європейських стандартів на українському адміністративному просторі знайшли відбиття ще в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, яка сформулювала його мету – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та

демократії – і визначила заходи її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади [119].

Одним зі шляхів впровадження європейських стандартів публічної служби стала послідовна і ефективна імплементація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка була покликана створити міцний базис подальшого стійкого політичного і економічного розвитку нашої країни, стати основою стратегії реформування усіх ключових сфер державного управління і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення. Для виконання зобов’язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, і за результатами проведення у 2018 році експертами програми удосконалення врядування (SIGMA) оцінки стану державного управління, аудиту комплексної реформи державного управління Рахункової палати України, з урахуванням консультацій із заінтересованими сторонами та у співпраці з державними органами влади, у тому числі з Національного агентства з питань державної служби, за участю Представництва Європейського Союзу в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості Кабінет Міністрів України розпорядженням від 18 грудня 2018 року № 1102-р затвердила нову редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки, схвалених розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474. Зазначена Стратегія відповідає європейським стандартам належного урядування та європейським принципам державного управління програми удосконалення врядування (SIGMA) [150].

З метою ефективного впровадження нової моделі державної служби та Закону України "Про державну службу" Національне агентство України з питань державної служби у співпраці з міжнародними експертами, зокрема експертами програми удосконалення врядування (SIGMA), забезпечило прийняття усіх підзаконних актів визначених згаданим законом. Також, згідно європейських стандартів за Стратегією реформування державного управління

України на період до 2021 року, планується: підвищення якості державних послуг, надання послуг компетентним персоналом, деполітизація, стабільність і професійність служби, яка буде орієнтована на громадян для виконання завдань в інтересах держави [150].

Центр адаптації Державної Служби до стандартів Європейського Союзу [151] наводить перелік європейських стандартів та інструментів для покращення адаптації до зарубіжних стандартів публічної служби. Серед них:

1. "Taiex" [152] (інструмент технічної допомоги та обміну інформацією, що надається Європейською Комісією для допомоги країнам у стислі терміни привести національне законодавство у відповідність до стандартів Європейського Союзу та забезпечити виконання законодавчих норм. Кінцевим результатом таких заходів може бути інституційний розвиток, імплементація та/або розробка нормативних актів).

2. "Twinning" [153] (особлива форма технічної допомоги, у рамках якого відбувається співпраця між органами державної влади та аналогічними державними інституціями держав-членів Європейського Союзу: перегляд нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін до українського законодавства відповідно до європейських стандартів; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства; допомога державному органу в розробці внутрішніх регламентів, процедур, інструкцій тощо).

3. "CIB" [154] (програма всеохоплюючої інституційної розбудови, серед основних завдань якої є наближення законодавства до стандартів Європейського Союзу та модернізація системи управління).

4. Оцінювання стану справ у системі державного управління відбувається за участі програми удосконалення врядування (SIGMA). Зокрема, Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки передбачено вдосконалення процесу розробки та впровадження реформи державного управління [155].

5. Ініціатива Європейського Союзу "Східне партнерство" [156].

Серед досягнень в рамках програми "Східне партнерство" у 2018 році Національним агентством України з питань державної служби було розроблено низку інформаційно-аналітичних та методичних матеріалів з питань реформування державної служби та її адаптації до стандартів Європейського Союзу (напр., "Місцеве самоврядування в країнах Східного партнерства"; "Професійний розвиток державних службовців в країнах Східного партнерства: результати порівняльного дослідження реформи державної служби"), проведено комунікативні заходи місцевого та міжнародного рівня (напр., семінар "Забезпечення гендерного паритету на державній службі", міжнародний семінар "Модель "єдиного вікна" для доступного, прозорого і ефективного надання публічних послуг" тощо) [157].

Додаємо сюди ще міжнародну співпрацю з Фондами імені Фрідріха Еберта, Ганса Зайделя, Швейцарсько-український освітній проект (DOCCU), в рамках якої відбуваються тематичні міжнародні семінари, конференції, круглі столи з тематики дотримання прав людини, взаємодії влади та суспільства, а також удосконалення діяльності публічної служби шляхом впровадження освітніх проектів (напр., навчального курсу в освітні програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на національному та регіональному рівнях, реалізації принципів "Good Governance" тощо) [158].

Європейські стандарти доброчесної державної служби можна пов’язувати з дотриманням європейських стандартів із запровадженням в Україні механізмів протидії корупції: люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна та ін. [159, с.68].

Водночас, відмітимо, що, експертний аналіз стану справ у сфері державної служби та управління за період січень 2016 р. – травень 2018 р., показав: в українському законодавстві є недоліки щодо відсутності єдиних детальних стандартів і процедур; кваліфікаційні вимоги не визначаються на основі єдиної моделі компетентностей, що призводить до суб'єктивності при відборі кандидатів на посади; строки давності для застосування

дисциплінарного стягнення є неадекватними і дозволяють уникати відповідальності при вчиненні серйозних дисциплінарних правопорушень; оновлені стратегічні основи політики для боротьби з корупцією не запроваджені; відсутній автоматичний доступ до відповідних реєстрів, що заважає розслідування фактів корупції та інше [160, с.64].

Здається, що при такій кількості проведених інформативних заходів рівень дотримання публічними службовцями основних принципів у своїй діяльності повинен бути на належному рівні. Проте, статистичні дослідження показують нам доволі низький результат впровадження стандартів урядування.

Що пропонує уряд для вирішення питання впровадження принципів публічної служби з урахуванням міжнародних стандартів?

У сфері місцевого самоврядування впровадження стандартів публічної служби, з огляду на дотримання принципів європейського урядування, означає проходження конкурсних відборів на посаду, підвищення кваліфікації, атестації, перепідготовки [122].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [161] має на меті, зокрема, посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості.

Реалізувати цю мету, а саме головне – підвищення якості надання публічних послуг місцевому населенню, можливо з дотриманням принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції

та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [161].

Тобто, дивлячись на зміст Концепції, розуміємо, що тепер акцент у напрямах реформи місцевого самоврядування зроблено на обґрунтованому нами у попередніх підрозділах принципу орієнтації на клієнта в рамках надання публічних послуг.

Що стосується сфери державного управління, то тут необхідно згадати про прийняту Кабінетом Міністрів України "Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року". Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління. Принципи державного управління, сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів Європейського Союзу та/або держав Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та визнані як перелік стандартів і система принципів, критеріїв для проведення оцінки реформ державного управління [6].

З урахуванням цього бачення запропоновано шляхи реформування щодо: модернізації державної служби (щодо класифікації посад, оплати праці, інформаційних систем управління персоналом, навчання державних службовців); забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності); надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування) тощо [6].

Аналізуючи положення Стратегії, робимо висновок, що акцент зроблено також на удосконаленні управління персоналом та підвищення якості надання

публічних послуг населенню, що відповідає основним стандартам належного урядування.

Також, в рамках співпраці Україна – Північноатлантичний альянс (НАТО) [162], акцент зроблено на підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання корупції; підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань євроатлантичної інтеграції та ін. Хоча тут мова йде здебільшого про необхідність професіоналізації сил оборони та створення необхідного військового резерву в рамках співпраці.

Отже, принципи належного урядування є своєрідним базисом для створення міжнародних стандартів діяльності публічних службовців і є первинним явищем при розгляді питання співвідношення категорій "принципи" та "стандарти" належного урядування.

Під міжнародними стандартами публічної служби необхідно розуміти певні зразки, моделі, правила, характеристики, тенденції, критерії, компетенції та вимоги до організації та діяльності публічних службовців.

Класифікацію міжнародних стандартів публічної служби можна здійснити за такими критеріями як:

1) компетенція органу (національні та наднаціональні);

2) хронологія прийняття (первинні та вторинні);

3) дотримання принципів належного урядування (законність, права суб’єктів, виконання рішень, прозорість, контроль, стабільність, функціонування тощо);

4) сфера діяльності (надання адміністративних послуг, справедливий судовий розгляд, протидія корупції тощо);

5) суб’єкт публічної служби (органи правопорядку, органи місцевого самоврядування та ін.).

Перевірка часом та ефективність стандартів публічної служби є, на нашу думку, одними з важливих факторів та підставою для впровадження таких

міжнародних стандартів і у вітчизняну сферу публічної служби. Тому що практичний аспект дотримання цих стандартів є показником досягнення певного прогресу у якості надання публічних послуг представниками публічної служби.

Міжнародні стандарти впровадження принципів публічної служби необхідно розглядати в контексті того, що стандарти, які базуються на принципах належного урядування є основою для впровадження принципів публічної служби в Україні.

Правовими інструментами впровадження принципів публічної служби в Україні є:

1) створення належної нормативної бази для реалізації принципів публічної служби (імплементація міжнародних стандартів належного урядування, зазначених у міжнародних документах; удосконалення чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність публічних службовців тощо);

2) проведення міжнародних конференцій, тренінгів, круглих столів з питань впровадження принципів публічної служби;

3) забезпечення видання методичної та наукової літератури з зазначеної проблематики для публічних службовців та громадян;

4) забезпечення створення національних інституцій для провадження політики європейських стандартів належного урядування в діяльність публічної служби;

5) забезпечення належно організованих процедур функціонування публічної служби (напр., процедур конкурсного відбору на публічну службу, із дотриманням змістових та процедурних принципів; надання публічних послуг; застосування технічних інструментів та співпраці відомчих структур тощо).

2.2. Принципи публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім’ї

Традиції та закони кожної країнипередбачають особливий порядок діяльності інституту державної служби, щомає яскраво виражену соціокультурну специфіку [163, с. 29].

У країнах Англосаксонської правової сім’ї для позначеннядіяльності професійних чиновників – службовців державного (урядового)апарату в цих країнах, як правило, вживається термін "цивільна служба". Отже, під "публічною (цивільною) службою" слід розуміти суттєво різні соціальні організації, що тією чи іншою мірою (в конкретних державах) пов'язані з вирішенням державних завдань [31, с. 398].

У першу чергу, серед країн, які відносяться до Англосаксонської правової сім’ї варто розглянути досвід Великобританії, оскільки історично саме ця країна є базовою в цій правовій системі.

На відміну від інших країн, де зазвичай прийняте поняття "публічної" або "державної" служби, у Великобританії переважає поняття "цивільна служба". Це обумовлено історично, оскільки дане поняття було сформоване ще за часів Ост-Індської компанії і відповідно до його змісту чиновник в англійському праві розглядається як "цивільний слуга Корони", на відміну від її "військових слуг". Однак у юридичних джерелах Великобританії також можна знайти поняття "державна служба", яке використовується щодо обмеженої кількості посадових осіб, до яких належать: політичні діячі, військовослужбовці, працівники правоохоронних та законодавчих органів [164, с. 183].

З методологічних причин, які ми розкрили у першому розділі дисертації, ми будемо вживати об'єднаний термін "публічна служба".

У Великобританії інститут сучасної публічної служби склався порівняно недавно – у 70-ті рр. XX ст. Саме в цей період у країні було проведено великі адміністративні реформи, створено Комітет з реформи публічної служби [165, с. 450].

Основна вимога до публічних службовців того часу – це лояльність. Як порушення її розглядається членство у "лівих" партіях. У циркулярі 1953 р. прямо сказано, що службовці мають бути стриманими у політичних питаннях. Службовці нижчих ступенів повинні одержувати спеціальні дозволи для участі в політичній діяльності [166, с. 34].

Публічний службовець зобов’язаний зберігати вірність уряду, що знаходиться при владі. У разі зміни уряду, унаслідок виборів, відставки чи інших причин, публічний службовець повинен все одно сумлінно йому служити [167, с. 30]. Це обумовлено концепцією нейтральності публічної служби, яку Д. Гарнер сформулював наступним чином: "публічні службовці зобов’язані зберігати вірність уряду, що знаходиться у владі, і сумлінно служити урядам, що дотримуються різних політичних переконань" [168, с.73].

У 1994 році було створено Комітет з проблем стандартів у суспільному житті [169], завданням якого стало вивчення стандартів поведінки та роботи всіх публічних службовців, у тому числі стандартів їх фінансової та комерційної діяльності. У результаті своєї роботи в 1995 роціКомітет сформулював сім принципів державної роботи чиновників, що представляють собоюсвоєрідний кодекс поведінки:

1) служіння тільки суспільним інтересам – відмова від будь-яких дій для досягнення матеріальних і фінансових вигод для себе, своєї родини і друзів;

2) непідкупність – недопущення будь-якої фінансової або іншої залежності від зовнішніх осіб чи організацій, які можуть вплинути на виконання офіційного боргу;

3) об'єктивність – неупереджене рішення всіх питань;

4) підзвітність – відповідальність за прийняті дії перед суспільством і надання повної інформації у разі публічної перевірки;

5) відкритість – максимальне інформування суспільства про всі рішення і дії, їх обґрунтованість (при цьому скорочення інформації допустимо при необхідності дотримання вищих суспільних інтересів);

6) чесність – обов'язкове повідомлення про свої приватні інтереси, пов'язані з громадськими обов'язками, вжиття всіх заходів для вирішення можливих конфліктів на користь суспільних інтересів;

7) лідерство – дотримання принципів лідерства та особистого прикладу у виконанністандартів суспільного життя [170, с. 4-5].

Загалом від публічного службовця у Великобританії вимагають чесності, політичної неупередженості, постійного прагнення до підвищення професійного рівня.

Одночасно публічний службовець може розраховувати на те, що оплата його праці буде високою, пенсійне забезпечення – гарантоване, а на своєму робочому місці він буде захищений від будь-яких форм переслідування та тиску. Крім того, службовці повинні негайно реагувати на побажання й звернення громадян, ефективно обслуговувати населення та загалом проводити доцільну й зважену політику контактів з громадянами, які звернулись до них по допомогу [171].

Законодавство Великобританії про публічну службу становить несистематизовану та досить своєрідну сукупність норм, що складаються з парламентських статутів і актів, королівських наказів у Раді, постанов, інструкцій окремих міністерств. Однак єдиного консолідованого закону поки ще немає. Регулюються лише окремі найбільш важливі аспекти публічної служби, сформульовані в Кодексі з регулювання публічної служби 1995 р [172, с. 256].

Отже, ми можемо зробити висновок, що хоч у Великобританії і відсутній єдиний документ, який чітко визначав би перелік принципів публічної служби, але це не перешкоджає їх чіткому визначенню.

Наступною країною досвід якої, на нашу думку, заслуговує на увагу є Австралія, країна яка хоч і підпадає під владу корони Великобританії, однак є незалежною країною зі своїм досвідом формування принципів публічної служби.

Принципи належного публічного управління лежать в основі демократичного процесу та довіри громадськості до того, як публічні службовці здійснюють свої повноваження при досягненні державних цілей. Належна публічна адміністрація - це захист не лише від неефективності та низької ефективності, а й від шахрайства, корупції, нерівності, неможливості впевнено вести бізнес та порушення прав людини [173].

Безпосередня відповідальність за формування єдиної високоякісної публічної служби Австралії покладена на Австралійську комісію публічної служби. Комісія є центральним органом виконавчої влади, яка входить до структури Урядового кабінету. Найвищими посадовими особами Комісії є комісар з публічної служби, який і очолює Комісію, а також комісар із захисту заслуг.

На Австралійську комісію публічної служби покладені завдання з оцінки цінностей, що впроваджуються у державних установах Австралії; поширення цінностей публічної служби та кодексу поведінки публічного службовця. Крім того, Комісія займається питаннями розробки, аналізу та оцінки політики й практики прийому на роботу відповідно до основних принципів публічної служби; забезпечення підтримки в управлінні людськими ресурсами на публічній службі. У сфері підвищення кваліфікації Комісія відповідає за координацію та підтримку широкого спектру навчальних програм для публічних службовців з метою їх кар'єрного зростання, сприяє і зміцнює лідерство на публічній службі. Комунікаційна функція Комісії передбачає надання консультацій та допомоги з питань публічної служби на вимогу зацікавлених інституцій [165, с. 21].

Принципи публічної служби Австралії закріплені у статті 10 Закону про парламентську службу 1999 року. Відповідно до них публічна служба Австралії:

- є аполітичною, всі функції виконуються неупереджено та професійно;
- сприяє забезпеченню справедливості у сфері зайнятості, тому відбір на парламентську службу відбувається без будь-якої дискримінації;

- у своїй роботі парламентський службовець має дотримуватися найвищих стандартів та нести відповідальність за свої дії в рамках міністерської відповідальності перед урядом, парламентом і австралійською громадськістю;
- парламентський службовець надає послуги чесно, ефективно, неупереджено і ввічливо;
- за ефективне виконання своїх обов'язків парламентський службовець може розраховувати на справедливе, мобільне, гарантоване працевлаштування та на відповідну винагороду, що відповідає досягнутим результатам;
- у парламентській службі існує справедлива процедура перегляду рішень по відношенню до працівників, що дозволяє підвищити ефективність та функціональність демократичної системи державного управління Австралії [174].

Співробітник публічної служби повинен поводитися чесно, діяти з обережністю і ретельністю, ставитися до кожного з повагою і люб’язністю, діяти згідно із законами Австралії, підтримувати належну конфіденційність, уникати конфлікту інтересів, повідомляти інформацію про конфлікти інтересів. Співробітник публічної служби не повинен надавати недостовірну інформацію чи вводити в оману інших осіб. Посадова особа, яка працює за кордоном, повинна поводитися таким чином, щоб підтримувати хорошу репутацію Австралії [170, с. 8] .

Окрім визначення принципів публічної служби на федеральному рівні, також кожен штат Австралії має право на місцевому рівні закріплювати свої власні, тому нами також проаналізовано законодавство штату Тасманія.

Принципи публічної служби Тасманії є наріжним каменем Закону про публічну службу 2000 року. Принципи, встановлені відповідно до підпункту 7 (1) цього Закону, містять твердження як про те, як керувати працевлаштуванням у публічній службі, так і на стандарти, дотримання яких очікують від тих, хто працює в ній, серед них варто звернути на такі:

1) рішення про працевлаштування базуються на заслугах;

2) послуги надаються справедливо та неупереджено;

3) державна служба розвиває лідерство найвищої якості;

4) на робочих місцях встановлюється практика, яка заохочує спілкування, консультації, співпрацю та участь співробітників з питань, що впливають на їх роботу та робоче місце;

5) забезпечується справедливе, гнучке, безпечне та корисне робоче місце;

6) планування та сприяння ефективному управлінню роботою, в якому керівники відомств, посадові особи та працівники несуть відповідальність за виконання своїх функцій та здійснення своїх повноважень;

7) сприяння справедливості у працевлаштуванні;

8) забезпечується справедлива система перегляду рішень, прийнятих стосовно працівників [175].

Також цим законом урегульовано просування на публічній службі. Рішення, яке стосується призначення або просування по службі, ґрунтується на заслугах, якщо проводиться оцінка відносної придатності кандидатів до виконання обов'язків і вона базується на взаємозв'язку між якостями кандидата та робочими якостями, справді необхідними для виконання обов'язків. Така оцінка є основним фактором при прийнятті рішення [175].

Проаналізувавши досвід Австралії, ми можемо зробити висновок, що в цій країні вибудована чітка система органів публічного управління, які відповідають за реалізацію його принципів. Також важливим аспектом є те, що на місцевому рівні кожен штат має право розширювати перелік принципів на яких буде грунтуватися діяльність їх публічних службовців.

Ще однією країною, без аналізу якої неможливо було б досягти якісного розуміння Англосаксонської правової сім’ї, є Сполучені Штати Америки, один із лідерів світової політики та демократії на сьогодні. Окрім аналізу принципів публічної служби, важливо також приділити значну увагу і етичним принципам діяльності службовців.

Вперше Кодекс етики публічної служби був прийнятий в 1958 році в вигляді резолюції Конгресу, в якій було закріплено, що кожна особа, що перебуває на публічній службі, має:

- ставити відданість моральним принципам і державі вище відданості особам, партії або державним органам;
- виконувати Конституцію, закони, постанови органів влади і ніколи не підтримувати тих, хто ухиляється від їх виконання;
- працювати весь трудовий день за встановлену плату, докладаючи необхідних зусиль і думок для виконання своїх обов'язків;
- знаходити і застосовувати найбільш ефективні і економічні способи вирішення поставлених завдань;
- ніколи не вдаватися до дискримінації, надаючи будь-кому спеціальні блага або привілеї як за винагороду, так і без нього, не брати для себе і своєї сім'ї блага або подарунки за обставин, які можуть бути витлумачені як вплив на виконання посадових обов'язків;
- не давати ніяких обіцянок, що стосуються посадових обов'язків, оскільки державний службовець не може виступати як приватна особа при виконанні державної посади;
- не вступати ні прямо, ні побічно в комерційні відносини з урядом, якщо це суперечить сумлінному виконанню посадових обов'язків;
- ніколи не використовувати конфіденційну та службову інформацію для отримання особистої вигоди;
- розкривати випадки корупції при їх виявленні;
- дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є вираженням суспільної довіри [176, с. 113].

Загальнолюдські гуманістичні ідеали, закладені в "кодексі етики", спонукають державних службовців усіх рівнів діяти в рамках закону на благо своєї спільноти та держави, дотримуючись високих моральних принципів [165, с. 478].

Діяльність американських службовців регулює Закон про публічну службу. Наприкінці 1970-х рр. у країні було проведено великі реформи Інституту публічної служби. Закон про реформу публічної служби був прийнятий конгресом у 1978 р. Відповідно до нього були створені Бюро управління персоналом і Рада з захисту системи заслуг. Потім була створена Федеральна рада з управління трудовими відносинами. Нові агентства почали функціонувати з 1 січня 1979 р. Окремо була створена Комісія з рівних можливостей зайнятості, що взяла на себе функції контролю за дотриманням Закону про громадянські права, спонукуючи федеральний уряд до розслідування певних скарг з дискримінації [177, с. 24].

Існує дев'ять основних принципів системипублічних послуг, включених до законодавства [178]:

- рекрутурування службовців з усіх сегментів суспільства з підбором і просуванням на основі здібностей, знань і вмінь при справедливому і відкритому змаганні;
- справедливе і безстороннє ставлення в процесі управління персоналом без залежності від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності з належною повагою до конфіденційності особистого життя й конституційних прав;
- рівна оплата за роботу рівної цінності з обліком як національного, так і місцевого рівня оплати працівників приватного сектора у поєднанні з заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи;
- високі стандарти чесного поводження й турботи про суспільний інтерес;
- діюче й ефективне використання федеральної робочої сили;
- збереження добре працюючих службовців, виправлення роботи тих, чия діяльність неадекватна, і розлучення з тими, хто не може й не хоче задовольняти необхідним стандартам;

- поліпшення роботи шляхом ефективного навчання й підготовки;
- захист службовців від необґрунтованих дій, персонального фаворитизму абополітичного примусу;
- захист службовців від покарань за законне розкриттяінформації [178].

Для більшості чиновників просування по службовим сходам здійснюється відповідно до принципів системи заслуг – відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності. За Законом 1978 р., щорічна оцінка результатів праці стала реальним інструментом кадрової політики в системі адміністративно-державного управління. Вона є підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, залишення на колишній посаді або звільнення державного службовця. Керівник установи повинен повідомити службовця про критичні зауваження на його адресу та критерії оцінки його праці [179].

У 1992 році Управління Етики публічних службовців Сполучених Штатів Америки опублікувало Стандарти етичної поведінки службовців виконавчої влади, які вступили в дію з 1993 р. і встановлюють, що службовці [180]:

•не повинні володіти фінансовими інтересами, що суперечать сумлінному виконанню обов'язків;

•не повинні брати участь у фінансових операціях, використовуючи недержавну інформацію уряду або дозволяєте неналежне використання такої інформації для подальшого приватного інтересу;

•не повинні, за винятком тих обґрунтованих винятків, які передбачені нормативними актами, вимагати або приймати будь-який подарунок або інший предмет грошової вартості від будь-якої особи або суб'єкта, який звертається з офіційними діями, веде бізнес або здійснює діяльність, регульовану його агентством, або інтереси яких можуть суттєво вплинути на виконання або невиконання ваших обов'язків;

•не повинні робити жодних несанкціонованих зобов'язань або обіцянок будь-якого роду, які мають на меті зобов'язати уряд;

• повинні докладати чесних зусиль у виконанні своїх обов'язків;

•не повинні займатися роботою або діяльністю поза межами країни, включаючи пошук або проведення переговорів щодо працевлаштування, що суперечить вашим офіційним обов'язкам та відповідальності уряду;

•повинні розкривати шахрайство, зловживання та корупцію відповідним органам влади;

•повинні добросовісно виконувати свої зобов'язання як громадяни, включаючи всі справедливі фінансові зобов'язання, особливо такі, як федеральні, державні або місцеві податки, які встановлені законом;

•повинні дотримуватися всіх законів і правил, які забезпечують рівні можливості для всіх американців, незалежно від раси, кольору, релігії, статі, національного походження, віку або обмеження;

•повинні використовувати свою державну посаду для особистої вигоди;

•повинні діяти неупереджено і не надавати преференційного права будь-яким приватним організаціям чи особам;

•повинні захищати і зберігати федеральне майно і не використовувати його для інших, ніж дозволена діяльність [181, с. 119].

Оцінюючи цей "кодекс етики" чиновників, не можна не відзначити високі моральні принципи, що відповідають загальнолюдським гуманістичним ідеалам, визнаним в усьому світі. Однак на практиці ці високі принципи часто ігноруються. Такі явища, як корупція й протекціонізм, продовжують існувати в адміністративно-державному апараті.Також можна визначити, що одним з найважливіших факторів в професійномустановленні державного службовця є вивчення етичних принципів роботи та моральне виховання.

Наступною країною, досвід якої заслуговує на увагу, є Канада. Існуюча сьогодні система державного управління в Канаді почала формуватися ще у XVIII ст. Канадська система державного управління історично заснована на британському принципі відповідального уряду, відповідно до якого Уряд повинен мати підтримку більшості у виборній Асамблеї, щоб продовжувати управляти [182, с. 5]

До особливостей правового регулювання державної служби слід віднести те, що тут немає єдиного законодавчого акту, який би визначав систему і принципи державної служби. Значний вплив на характер законодавства про державну службу Канади справило правове регулювання цих питань Великобританією і Сполученими Штатами Америки[183, с. 326].

У Канаді заборонена критика державної політики службовцями,оскільки це розглядається як порушення вимоги лояльності. Разом з тим задержавними службовцями закріплено, хоча й обмежене, право на участь устрайках. Їм заборонено брати участь у страйках:

1) у випадку, якщо на ньогопоширюється колективний договір;

2) до винесення остаточного рішенняспеціальним органом з урегулювання спору [164, с. 215].

Вступ на публічну службу та просування по ній здійснюється наконкурсній основі – за "системою заслуг". Хоча цей принцип добору кадрів неотримав правової регламентації в канадському законодавстві, його окреміелементи інкорпоровані в різні нормативні акти з питань державної служби.

У 1985 р. у Канаді було прийнято Кодекс щодо правил поведінки державних службовців, якими зобов'язані керуватися всі державні службовці у разі виникнення конфлікту між їх службовими обов'язками й особистими інтересами [184]. На думку законодавця, мета вказаних правил – "підвищення довіри суспільства до державного апарату та віри у чесність його службовців". Крім того, правила спрямовані на профілактику корупційних злочинів, встановлення чітких норм поведінки всіх державних службовців у частині "конфлікту інтересів" на державній службі та після її залишення, "мінімізації можливості виникнення конфліктів та у разі виникнення розв'язання їх на користь суспільства".

У даному Кодексі сформульовані загальні принципи поведінки, якими зобов’язані керуватися публічні службовці. Так, публічний службовець зобов'язаний робити все необхідне, щоб виключити реальну можливість, а

також навіть умови виникнення "конфлікту інтересів". Публічний службовець, окрім норм, що містяться в Кодексі, повинен дотримуватись всіх нормативних вимог щодо поведінки, які прямо його стосуються, а також законодавства своєї країни, міжнародно-правових актів про права людини і громадянина [185].

Контроль за дотриманням цінностей та стандартів публічної служби, який здійснюють незалежні Комісії з питань публічної служби Канади та Офіс Комісіонера з питань Конфлікту інтересів та етики, забезпечують високу професійність та політичну нейтральність канадських службовців, а також недопущення політичної та економічної корупції [186].

Отже, на прикладі Канади, ми можемо побачити, як за допомогою механізмів контролю та стимулювання дотримання принципів публічної служби та етичних норм можна сформувати високоефективну та професійну публічну службу.

Дослідження принципів публічної служби країн Англосаксонської правової сім’ї дозволило визначити, що:

- проаналізовані норми внутрішнього законодавства країн дають можливість визначити принципи, які є найбільш поширеними в Англосаксонській правовій сім’ї: лояльність, чесність, ввічливість, справедливість, відкритість, об'єктивність та підзвітність;
- у зв'язку з тим, що принципи справедливості, чесності, вічливості, не знайшли свого відображення в нормативних актах публічної служби України, то ми пропонуємо Верховній Раді України доповнити статтю 4 Закону України "Про державну службу" такими принципами;
- досвід Великобританії показує важливість впровадження в державі принципів лояльності та вірності уряду, що в свою чергу забезпечує можливість стабільного функціонування державної служби незалежно від частоти зміни влади. А тому, вважаємо за необхідне, доповнити Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України такими принципами як лояльність та сумлінності виконання службових обов'язків;

- досвід австралійської провінції Тасманії вказує на необхідність запровадження щорічної оцінки державних службовців з метою визначення їх відповідності займаній посаді та прийняття рішення про подальше перебування на публічній службі, з цією метою необхідно внести зміни до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- проаналізувавши принципи Сполучених Штатів Америки, ми можемо зробити висновок, що в Законі України "Про державну службу" необхідно чітко закріпити принципи "системи заслуг", що дасть можливість урегулювати порядок просування по службі та визначити, що переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі;
- на прикладі принципів державної служби Канади та з причин природності права на захист власної позиції пропонуємо внести зміни до Закону України "Про державну службу", а саме до частини 5 статті 10, визначивши групу обмежених випадків, за яких державному службовцю буде надаватися можливість брати участь у страйках.

2.3. Принципи публічної служби у країнах континентальної Європи

Для розкриття специфіки змісту і функціонування публічної служби обов'язковим є визначення її принципів, оскільки вони вказують на її сутнісні характеристики. Правове встановлення принципів публічної служби обумовлює функціонування державних органів, діяльність службовців, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про публічну службу.

Принципи публічної служби обумовлені існуванням принципів функціонування держави, державних органів і державного управління [187].

Зокрема, Т. Мотренко виокремлює серед загальновизнаних принципів державної служби, що відображені в законодавстві всіх держав-членів

Європейського Союзу: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційну спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень [188, с. 62].

Зарубіжний досвід принципів державної служби ми розглянемо, вибираючи з нього найбільш значущі елементи, що становлять науковий та практичний інтерес, оскільки їх дослідження дозволить відповісти на головні питання інституту публічної служби.Країни по різному визначають принципи публічної служби, що зумовлюється, в тому числі устроєм держави.

Так, ознайомлення із законодавством про публічну службу Федеративної Республіки Німеччини дає можливість говорити про певну систему законодавчого регулювання державно-службових відносин, яка враховує федеральний устрій держави, традиції, необхідність централізованого розв’язання низки питань та певної децентралізації в цій сфері.

Публічна служба Федеративної Республіки Німеччина є найбільш впливовою серед європейських країн з федеральним типом державно-адміністративного управління. У Німеччині професійна державна служба з'явилася однією з перших у Європі. Вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності. Слід зазначити, що в Німеччині на сьогоднішній день немає поняття "державна служба". Після Першої світової війни з'явився термін "публічна служба", який міцно ввійшов в теорію і практику соціального життя. У функціональному плані публічна служба означає діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління. В інституційному плані під нею розуміємо як певне коло осіб, для яких виконання публічних справ становить професійну діяльність [189, с. 210].

Традиційні принципи німецької публічної служби були відновлені з прийняттям 23 травня 1949 р. Конституції. Можна говорити, що Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини заклав засади сучасної публічної служби в країні, оскільки положення, що стосуються цього інституту, є практично в усіх розділах Конституції. Частина 2 статті 33 цього Закону

встановлює рівний доступ громадян до всіх державних органів. В ній написано, що кожен німець має рівний доступ до всякої державної посади у відповідності зі своїми здібностями та професійною кваліфікацією. В частині 3 статті 33 Основного Закону Німеччини встановлений принцип рівності на державній службі, а також те, що ніхто не може бути обмежений в своїх правах через свою релігію або світогляд. У галузях, де в управлінських структурах недостатня кількість жінок, при умові рівної професійної підготовки на заміщення певної посади державних службовців, перевага надається жінкам [190].

Також в Основному Законі Німеччини виписані основні принципи публічної служби. До основних з них можна віднести:

• принцип рівного доступу громадян до кожної державної посади у відповідності з його кваліфікацією, професійною підготовкою, здібностями та діловими якостями;

• принцип вірності державі та принцип політичного нейтралітету чиновників;

• захист державою правового положення чиновників у випадку нанесення їм шкоди;

• соціальне забезпечення за рахунок держави та виплата грошового забезпечення, яке відповідає займаній посаді;

• свобода думки та свобода створення громадських об’єднань [191].

На базі Основного Закону в Федеративної Республіки Німеччини були прийняті: Загальний закон про правове положення державних службовців від 14 липня 1953 р. в редакції від 27 лютого 1985 р. з наступними змінами та доповненнями; Закон про федеральних службовців від 14 липня 1953 р. в редакції від 18 вересня 1957 р. та в новій редакції від 27 лютого 1985 р. з наступними змінами й доповненнями; Закон про забезпечення державних службовців від 24 серпня 1976 р. в редакції від 24 жовтня 1990 р. Низка законів і постанов уряду стосується врегулювання прав та обов’язків окремих категорій службовців. З питань регулювання державно-службових відносин законодавчі акти приймаються і на рівні земель [192].

Згідно з німецьким Федеральним законом про державних службовців, державний службовець служить не окремій партії, а всьому народу. Він зобов'язаний виконувати свої обов'язки справедливо і неупереджено, керуючись суспільними інтересами. У всіх своїх діях державний службовець повинен проявляти відданість основам вільного демократичного ладу. Варто відзначити, що у законі не встановлюються вимоги щодо деполітизації державних службовців, оскільки на практиці близько 40% державних службовців є членами політичних партій. Більше того, політичні партії прагнуть ввести в державний апарат якомога більшу кількість своїх прихильників [137].

Конституційної основою оплати публічних службовців є "принцип утримання", за яким вона повинна бути сумірною і відповідати займаній посаді. Очевидно, що тільки незалежний, з економічної точки зору, публічний службовець здатний виконувати завдання, поставлені перед ним Конституцією. Законодавством передбачено право публічних службовців на певний посадовий оклад, доплати для професорів вузів, територіальні доплати, надбавки, премії, за вислугу років, за звання, оплата за роботу за кордоном [193, с. 445].

Принципи публічної служби регулюють не лише поведінку публічних службовців, а і систему просування по службі, яка заснована на двох принципах: підвищенні кваліфікації (що підтверджується або спеціальної перевіркою і відповідною оцінкою, або здачею спеціального іспиту) і поступове просування. Винятки з цих правил допускаються лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів [163].

Наступною країною, досвід якої заслуговує на увагу, є Польща. Розбудова системи публічної служби у Польщі тісно пов’язана із проведенням адміністративної реформи, яка мала два джерела "натхнення": європейський досвід і практику та власні традиції. Принципи, які заклались в проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Серед таких принципів були прозорість, відкритість і підзвітність, що означало ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне

реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад [194, с. 70].

Важливим питанням у функціонуванні публічної служби відіграє рівень її відкритості та прозорості. Забезпечення принципів прозорості та відкритості функціонування державних органів влади в Польщі базується на положеннях Закону "Про доступ до публічної інформації" [195].

Не останню роль у становленні публічної адміністрації Польщі відіграє Кодекс етики державної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 р. Прем'єр Ради Міністрів Єжек Міллер. Кодекс став результатом напрацювань дворічної роботи спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також урахування урядової практики. Кодекс відображає основні норми і правила, якими має керуватись член корпусу цивільної служби. Безсторонність, політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які були покладені в створення Кодексу етики державної служби Польщі [196, с. 376].

У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які мають універсальний характер. Основними з них є: безкорисність, відповідність праву, об'єктивність, відкритість, ввічливість тощо.

Розвиток професійного потенціалу в галузі публічного управління в Польщі також має позитивні тенденції і характеризується такими ключовими принципами [197, с.319]:

- розробкою стратегічної політики управління кадровими ресурсами (інвестиції в людський розвиток через професійне навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів; встановлення гнучкої системи управління людськими ресурсами, яка б відповідала вимогам кадрового добору, тренінгової системи та системи професійного розвитку, щоб кадри могли легко адаптуватися до мінливих потреб публічного управління);

- встановленням системи управління ефективністю діяльності публічних службовців, що забезпечує комплекс мотивацій та винагород за підвищення ефективності роботи;
- покращенням системи прийняття рішень з метою забезпечення повного набору навичок і можливостей для публічних службовців [198, с. 97; 199].

Дослідник Е. Зелінські виділяє наступні принципи організації і діяльності публічного управління в Польщі[200, с. 32]:

1. Принцип поєднання управління і права. Органи публічного управління діють на підставі положень закону і в межах, окреслених положеннями закону.

2. Принцип керівництва. Керівництво це діяльність органу публічного управління: організаційна, ініціативна, координаційна, випробовувальна, кадрова, наглядова, контрольна.

3. Принцип координації. Координація в публічному управлінні полягає в гармонізації різної діяльності органів управління і державних установ для досягнення поставлених цілей.

4. Принцип колегіальності. Колегіальність ґрунтується на спільному прийнятті рішень кількома або навіть більшою кількістю наділених рівними правами осіб.

5. Принцип одноосібності. Одноосібність полягає у створенні одноосібних органів управління і в одноосібному прийнятті рішень.

6. Принцип сфери діяльності і повноважень (компетенції) органу. Сфера дії органу окреслена в положеннях устроїв адміністративного закону, яким покликаний цей орган. Ця сфера охоплює список справ, якими займається орган. Натомість компетенцію потрібно розуміти як збір повноважень органу публічного управління, який стосується визначеної сфери справ, в якій орган має право і разом з тим обов'язок діяння.

7. Принцип децентралізації. Децентралізація тісно пов'язана з будовою апарату публічного управління і з розподілом завдань між окремими ланками цього апарату у вертикальній площині.

8. Принцип нагляду. Нагляд - це можливість, що випливає з положень закону про право втручання в діяльність одиниці нагляду інструктивними, організаційними, контрольними і владними засобами.

9. Принцип контролю. Контроль адміністрації полягає у здійсненні діяльності щодо перевірки дій одиниць публічного управління.

10. Принцип відповідальності. Розрізняють:

• керівну відповідальність –стосується осіб, які виконують керівні функції в публічному управлінні;

• карну відповідальність – відповідальність окремого винуватця;

• майнову відповідальність – пов'язана зі шкодою, заподіяною чиновником у процесі реалізації функцій управління;

• службова відповідальність – це відповідальність працівників з погляду начальників за неналежне виконання обов'язків [200, с. 32].

Серед інших країн континентальної Європи важливо звернути увагу на принципи публічної служби Франції, яка є однією із перших країн в якій почав існувати інститут публічної служби. Принципи нинішньої публічної служби Франції закладені "Законом про загальний статус чиновників" [201], який був прийнятий у 1946 р. і врахував французькі традиції щодо побудови бюрократичної системи. Після прийняття у 1958 р. нової Конституції Франції Президент видав ордонанс про статус чиновників, яким були внесені певні зміни в Закон 1946 р., але принципові засади публічної служби – чітка підпорядкованість всередині державних органів – залишилися без змін.

Концепція проходження публічної служби Франції, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар’єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної діяльності, ґрунтується на тому, що:

- публічна потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі;
- публічна служба дає впевненість у тому, що добросовісне виконання працівником його службових обов’язків гарантує йому стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується;

- публічна служба добирає і закріплює на посаді найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві [202, с. 24].

Французька правова доктрина ґрунтується на принципі загальної лояльності чиновника щодо держави, проте ця лояльність має пасивний зміст. Вона не вимагає активного вираження – вступу до правлячої партії або підтримки урядового курсу. У Франції лояльність розуміється швидше як вірність нації та Конституції, а не Урядові. На службі чиновникам рекомендується відмовитися від відкритого вираження своїх політичних, філософських або релігійних переконань [203].

Найважливішим принципом публічної служби у Франції є конкурс, який Законом від 13 липня 1983 р. визначається як спосіб розподілу обмеженої кількості посад на підставі іспитів або перевірок [204, с.13] та ділиться на: зовнішній – для осіб, що мають освіту, не пов'язану з державною службою; внутрішній – для чиновників, що мають стаж державної служби та відповідну освіту; змішаний, що поєднує два попередніх.

Окремої уваги заслуговують етичні принципи державної служби, адже діяльність та поведінка державних службовців повинна регулюватися не тільки законодавчими актами, а й моральними нормами та принципами. Моральними або етичними принципами державної служби можна назвати систему правил, що є загальновизначеними державою та суспільством, якими державні службовці повинні керуватися постійно, поза залежно від факту і часу виконання службових обов’язків, а також між службовцями. Цими принципами керуються також у відносинах між державними службовцями і громадянами, яким службовці слугують, під час захисту їх прав і законних інтересів, що забезпечує взаємодію держави та суспільства. Система етичних принципів потрібна для регулювання взаємовідносини державних службовців між собою у колективі з метою підтримання необхідного для нормальної професійної діяльності морального і психологічного рівня.

У Франції етичні правила поведінки державних службовців закріплені у Законі "Про етику, права та обов’язки державних службовців" [205]. У ньому

закріплено основні принципи діяльності державних службовців: неупередженість, сумлінність, чесність, повага до громадян. Також у Законі прописано механізм захисту державних службовців, які повідомляють про корупцію або конфлікт інтересів.

Прикладом визначення принципів державної служби в завуальованій формі є Закон Франції "Про права та обов’язки службовців" [206]. Відповідно до абз. 1 ст. 6 bis цього закону ніякого розрізнення, прямого чи непрямого, не може проводитис ь між службовцями залежно від статі. При цьому у статті не зазначається, що це положення є принципом служби. Водночас у п. 1 абз. 4 цієї статті зазначається, що ніякий захід, особливо щодо добору, призначення на посаду, підвищення кваліфікації, оцінки, дисципліни, підвищення по службі не може бути застосовано до службовця на підставі того, що він відчув на собі або відхилив спрямовані проти нього дії, що суперечать принципам, викладеним в абз. 1 цієї статті. Тільки таким чином, у законі визначено, що положення, яке передбачено в азб. 1 ст. 6 bis, є принципом служби у Франції [207].

Також заслуговують на увагу принципи публічної служби в Іспанії. У статті 103 Конституції Іспанії закріплені принципи діяльності публічної адміністрації: неупереджена служба загальним інтересам, ефективність, ієрархія, децентралізація, деконцентрація, координація, підпорядкування закону і праву, персональної відповідальності [208]. У 1984 р. був прийнятий ще один важливий акт, а саме–Закон про несумісність посад, що поширюється на персонал, який перебуває на службі в публічній адміністрації. У ньому був встановлений принцип обіймання тільки однієї посади в державному секторі. Друга посада в державному секторі допускається тільки в двох сферах – педагогічній діяльності і охороні здоров'я. Крім цього, поєднання посад може бути допущено на підставі рішення Ради Міністрів, оформленої у вигляді королівського декрету, або рішення органу управління регіонального автономного товариства [209].

У приватному секторі державний службовець не може займатися бізнесом або працювати в приватних фірмах або у приватних осіб, з якими він

має або мав контакти при виконанні своїх службових обов'язків протягом останніх двох років [165, с. 158].

Персональна відповідальність за виконання службових обов’язків і дотримання дисципліни є одним із основних принципів публічної служби. Такий принцип покладений в основу законодавства про публічну службу європейських держав:Литва– "публічний службовець повинен нести персональну відповідальність за свої рішення та відповідає за них перед народом"; Німеччини – "чиновник несе за правомірність його службових дій повну персональну відповідальність"; Естонії – "здійснення публічної служби завжди супроводжується відповідальністю" [210, с.53].

Відповідно до грузинського законодавства, основними принципами публічної служби в Грузії є [211]:

- вірність Державі Грузія і народу Грузії;
- дотримання верховенства Конституції Грузії й законів Грузії при реалізації службовцями посадових обов‘язків;
- повага до прав, свобод і гідності людини і громадянина;
- рівна доступність публічної служби для громадян Грузії відповідно до їх здібностей і професійної підготовки;
- професіоналізм і компетентність службовців;
- безпартійність і публічний характер публічної служби;
- стабільність кадрів службовців;
- економічний, соціальний і правовий захист службовців.

Аналогічно до Закону України "Про державну службу" чіткий перелік принципів публічної служби передбачено у статті 18 Закону Болгарії "Про державного службовця" [212], статті 1 Кодексу цивільних службовців Греції [213], статті 3 Закону Литви "Про публічну службу" [214]. Так, статті 18 Закону Болгарії визначає, що проходження державної служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості. Стаття 1 Кодексу цивільних

службовців Греції, яка має назву "Принципи Кодексу цивільних службовців", визначає, що мета цього Кодексу полягає у встановленні однакових та універсальних правил щодо найму статусу цивільних адміністративних службовців на основі принципів оцінки здібностей та соціальної солідарності, а також захисту максимальної можливої продуктивності їхніх розпоряджень. Найбільш об’ємно й чітко визначено принципи у стаття 3 "Основні принципи етики публічної служби та публічних службовців" Закону Латвії, відповідно до якої принципами публічної служби є: верховенство права, рівність, лояльність, політична нейтральність, прозорість, відповідальність за прийняті рішення, кар’єрний розвиток, а принципами етики публічних службовців є: повага до людини й держави, справедливість, неупередженість, порядність, об’єктивність, відповідальність, публічність, зразковість [215].

Крім того, Кабінетом Міністрів Латвії розроблено Інструкцію із принципами поведінки публічних службовців. В інструкції закріплено загальні та спеціальні принципи поведінки публічного службовця [216]. Відповідно до загальних принципів публічний службовець:

- повинен вести себе таким чином, щоб підвищити довіру громадськості до державної влади;
- виконує службові обов'язки відповідно до цілей і керівних принципів політики встановленої урядом;
- зобов'язаний виконувати службові обов'язки старанно, відповідально;
- повинен ефективно використовувати робочий час.

У той же час, відповідно до спеціальних принципів, публічний службовець:

- повинен бути ввічливим, корисним і шанобливим щодо інших службовців і членів суспільства, поважати їх права і обов'язки;
- надає правдиву інформацію іншим службовцям;

- зобов'язаний використовувати всі права, передбачені законодавчими актами для захисту громадських інтересів.
- у конфліктних ситуаціях повинен діяти об'єктивно, розглядаючи аргументи сторін намагатися знайти рішення конфлікту.
- не повинен зловживати незнанням і помилками інших службовців або членів суспільства.
- не повинен враховувати особисті інтереси у виконанні службових обов'язків.
- не повинен впливати на інших службовців для отримання особистої вигоди.

Стаття 3 Закону Литви "Про публічну службу" закріплює наступні основні принципи етики публічної служби та публічних службовців. Публічна служба Республіки Литва базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар’єрного розвитку. Основними принциами етики публічних службовців є: повага до людини та держави (публічний службовець повинен поважати людину та основні права і свободи людини, Конституцію, державу, її інсти туції та агенції, закони, інші правові акти та рішення суду); справедливість (публічний службовець повинен однаково служити усім жителям, незалежно від їх національності, раси, статі, мови, походження, соціального стану, релігійних вірувань, політичних поглядів, бути чесним при розгляді звернень, не зловживати владою та повноваженнями, наданими йому); неупередженість (публічний службовець повинен дотримуватися публічних інтересів, використовувати державну та муніципальну власність, доручену йому, та офіційну інформацію тільки для добробуту народу, а також не вимагати вигоди для себе, своєї сім’ї та друзів, здійснюючи обов’язки дер жавного політика або виконуючи службові обов’язки); порядність (публічний службовець повинен поводитися бездоганно, бу ти непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або

організацій, які можуть чинити вплив на нього, доки він здійснює обов’язки державного політика або виконує свої службові обов’язки); 5) об’єктивність (публічний службовець повинен бути об’єктивним та уникати особистісного в прийнятті рішень); відповідальність (публічний службовець повинен нести персональну відповідальність за свої рішення та відповідати за них перед народом); публічність (публічний службовець повинен гарантувати публічність у прийнятті рішень та дій, надавати пояснення своїх рішень, та може обмежувати інформацію тільки у випадках, коли це необхідно в більш важливих публічних інтересах); зразковість (публічний службовець повинен щодня виконувати свої обов’язки, постійно вдосконалюючи її, бути чесним, толерантним, шанованим та законослухняним).

Організація публічної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, лояльності, стабільності та доброчесності [214].

Дотримання принципів етики діяльності державних службовців і відповідальність за їх недотримання регламентується Законом "Про державну службу" та іншими законами Литовської Республіки. Більше того, ці принципи знайшли відображення і в ст. 15, яка визначає обов’язки державних службовців.

2 липня 2001 р. парламентом Словацької Республіки було ухвалено Закон "Про державну службу та зміни і доповнення до деяких законів". Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону державна служба ґрунтується на принципах: професіоналізму; політичної незалежності; ефективності; гнучкості; неупередженості; етики [217, с. 186].

Варто також звернути увагу і на етичні принципи державних службовців Норвегії, які були прийняті у 2012 році. Відповідно до них, державний службовець Норвегії, усвідомлюючи свою відповідальність перед державою, суспільством і громадянами, покликаний:

- Виконувати службові обов'язки сумлінно, на високому професійному рівні з метоюзабезпечення ефективної роботи державного органу.
- Здійснювати свою діяльність в рамках, встановлених законами.

- Не відстоювати інтереси професійних або соціальних груп.
- Виключати дії, пов'язані з впливом будь-яких особистих, майнових, фінансових та інших інтересів, що перешкоджають сумлінному виконанню службових обов'язків.
- Дотримуватися норм службової, професійної етики і правила ділової поведінки.
- Проявляти коректність і уважність у поводженні з громадянами і представниками організацій.
- Не використовувати своє службове становище для надання впливу на діяльність державних органів, організацій, посадових осіб, державних службовців і громадян привирішенні питань, які стосуються його особисто.
- Дотримуватися встановлених у державному органі правила публічних виступів і надання службової інформації [218].

Таким чином, нами опрацьовано досвід Федеративної Республіки Німеччини, Польщі, Франції, Іспанії, Естонії, Болгарії, Литви, Латвії, Словаччини, Норвегії та інших країн.

Досвід проаналізованих країн дає змогу виокремити загальні принципи публічної служби, які згадані у всіх перелічених країнах, це: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційну спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Оскільки принципи підзвітності, організаційної спроможності та залучення громадян, не знайшли свого відображення в головних для державної служби України актах, то ми пропонуємо Верховній Раді України доповнити статтю 4 Закону України "Про державну службу" такими положеннями.

На прикладі принципів публічної служби Німеччини, пропонуємо внести зміни до Закону України "Про державну службу" в частині встановлення правил прийняття на державну службу та просування по ній не лише на конкурсній основі, а й за правилом "поступового просування". Під "поступовим

просуванням", запропоновано розуміти, порядок просування і найму кадрів на державну службу, з урахуванням їхнього досвіду, навичок та здатності виконувати поставлені перед ними завдання.

Досвід Польщі показує важливість розвитку професійного потенціалу в галузі публічного управління, через встановлення принципів і процедур підвищення кваліфікації службовців. Також польські принципи етичної поведінки дають змогу нам запропонувати доповнити Загальниі правилі етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України такими положеннями як моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, раціональність та лояльність.

Дослідивши принципи публічної служби Франції, нами виокремлено важливу складову, яка заслуговує на увагу, а саме проведення конкурсу на заміщення посад публічної служби. У зв’язку з цим, пропонуємо внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби в Україні, а саме передбачивши можливість проводити внутрішні конкурси для заміщення вакантних посад, що дасть можливість публічним службовцям на поступове просування по службі на основі їх професійних якостей і спеціалізації.

Досвід Болгарії, Греції, Литви та Латвії показує підхід до сталого та чіткого закріплення принципів в одному нормативно-правовому акті, що дає змогу говорити про чітку кодифікацію таких принципів.

На прикладі європейських країн, в тому числі і Норвегії, можна побачити важливість розробки етичних норм і принципів для діяльності публічних службовців. Етичні принципи потрібні для регулювання взаємовідносин публічних службовців між собою у колективі з метою підтримання необхідного для нормальної професійної діяльності морального і психологічного рівня, для організації публічних службовців з громадянами та в інших аспектах. На нашу думку, важливим є закріплення принципів етичної поведінки безпосередньо в Законі України "Про державну службу".

Висновки до другого розділу

1. Принципи належного урядування є своєрідним базисом для створення міжнародних стандартів діяльності публічних службовців і є первинним явищем при розгляді питання співвідношення категорій "принципи" та "стандарти" належного урядування.

2. Під міжнародними стандартами публічної служби необхідно розуміти певні зразки, моделі, правила, характеристики, тенденції, критерії, компетенції та вимоги до організації та діяльності публічних службовців.

3. Класифікацію міжнародних стандартів публічної служби можна здійснити за такими критеріями як:

1) компетенція органу (національні та наднаціональні);

2) хронологія прийняття (первинні та вторинні);

3) дотримання принципів належного урядування (законність, права суб’єктів, виконання рішень, прозорість, контроль, стабільність, функціонування тощо);

4) сфера діяльності (надання адміністративних послуг, справедливий судовий розгляд, протидія корупції тощо);

5) суб’єкт публічної служби (органи правопорядку, органи місцевого самоврядування та ін.).

4. Перевірка часом та ефективність стандартів публічної служби є, на нашу думку, одними з важливих факторів та підставою для впровадження таких міжнародних стандартів і у вітчизняну сферу публічної служби. Тому що практичний аспект дотримання цих стандартів є показником досягнення певного прогресу у якості надання публічних послуг представниками публічної служби.

Міжнародні стандарти впровадження принципів публічної служби необхідно розглядати в контексті того, що стандарти, які базуються на

принципах належного урядування є основою для впровадження принципів публічної служби в Україні.

5. Правовими інструментами впровадження принципів публічної служби в Україні є:

1) створення належної нормативної бази для реалізації принципів публічної служби (імплементація міжнародних стандартів належного урядування, зазначених у міжнародних документах; удосконалення чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність публічних службовців тощо);

2) проведення міжнародних конференцій, тренінгів, круглих столів з питань впровадження принципів публічної служби;

3) забезпечення видання методичної та наукової літератури з зазначеної проблематики для публічних службовців та громадян;

4) забезпечення створення національних інституцій для провадження політики європейських стандартів належного урядування в діяльність публічної служби;

5) забезпечення належно організованих процедур функціонування публічної служби (напр., процедур конкурсного відбору на публічну службу, із дотриманням змістових та процедурних принципів; надання публічних послуг; застосування технічних інструментів та співпраці відомчих структур тощо).

6. Опрацювання досвіду Великобританії, Австралії, Сполучених Штатів Америки та Канади дозволило нам зробити наступні висновки:

- проаналізовані норми внутрішнього законодавства країн дають можливість визначити принципи, які є найбільш поширеними в Англосаксонській правовій сім’ї: лояльність, чесність, ввічливість, справедливість, відкритість, об'єктивність та підзвітність;
- у зв'язку з тим, що принципи справедливості, чесності, ввічливості, не знайшли свого відображення в нормативних актах публічної служби України, то ми пропонуємо Верховній Раді України доповнити статтю 4 Закону України "Про державну службу" такими принципами;

- Досвід Великобританії показує важливість впровадження в державі принципів лояльності та вірності уряду, що в свою чергу забезпечує можливість стабільного функціонування державної служби незалежно від частоти зміни влади. А тому, вважаємо за необхідне, доповнити Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України такими принципами як лояльність та сумлінності виконання службових обов'язків.
- Досвід австралійської провінції Тасманії вказує на необхідність запровадження щорічної оцінки державних службовців з метою визначення їх відповідності займаній посаді та прийняття рішення про подальше перебування на публічній службі, з цією метою необхідно внести зміни до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.
- Проаналізувавши принципи Сполучених Штатів Америки, ми можемо зробити висновок, що в законі України "Про державну службу" необхідно чітко закріпити принципи "системи заслуг", що дасть можливість урегулювати порядок просування по службі та визначити, що переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі.
- На прикладі принципів державної служби Канади та з причин природності права на захист власної позиції пропонуємо внести зміни до Закону України "Про державну службу", а саме до частини 5 статті 10, визначивши групу обмежених випадків, за яких державному службовцю буде надаватися можливість брати участь у страйках.

7.Дослідження принципів публічної служби країн контенинтальної Європи дозволило визначити наступні висновкові позиції:

- Нами опрацьовано досвід Федеративної Республіки Німеччини, Польщі, Франції, Іспанії, Естонії, Болгарії, Литви, Латвії, Словаччини, Норвегії та інших країн.

- Досвід проаналізованих країн дає змогу виокремити загальні принципи публічної служби, які згадані у всіх перелічених країнах, це: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційну спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень.
- Оскільки принципи підзвітності, організаційної спроможності та залучення громадян, не знайшли свого відображення в головних для державної служби України актах, то ми пропонуємо Верховній Раді України доповнити статтю 4 Закону України "Про державну службу" такими положеннями.
- На прикладі принципів публічної служби Німеччини, пропонуємо внести зміни до Закону України "Про державну службу" в частині встановлення правил прийняття на державну службу та просування по ній не лише на конкурсній основі, а й за правилом "поступового просування". Під "поступовим просуванням", запропоновано розуміти, порядок просування і найму кадрів на державну службу, з урахуванням їхнього досвіду, навичок та здатності виконувати поставлені перед ними завдання.
- Досвід Польщі показує важливість розвитку професійного потенціалу в галузі публічного управління, через встановлення принципів і процедур підвищення кваліфікації службовців. Також польські принципи етичної поведінки дають змогу нам запропонувати доповнити Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України такими положеннями як моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, раціональність та лояльність.
- Дослідивши принципи публічної служби Франції, нами виокремлено важливу складову, яка заслуговує на увагу, а саме проведення конкурсу на заміщення посад публічної служби.

У зв’язку з цим, пропонуємо внести зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби в Україні, а саме передбачивши можливість проводити внутрішні конкурси для заміщення вакантних посад, що

дасть можливість публічним службовцям на поступове просування по службі на основі їх професійних якостей і спеціалізації.

- Досвід Болгарії, Греції, Литви та Латвії показує підхід до сталого та чіткого закріплення принципів в одному нормативно-правовому акті, що дає змогу говорити про чітку кодифікацію таких принципів.
- На прикладі європейських країн, в тому числі і Норвегії, можна побачити важливість розробки етичних норм і принципів для діяльності публічних службовців.

Етичні принципи потрібні для регулювання взаємовідносин публічних службовців між собою у колективі з метою підтримання необхідного для нормальної професійної діяльності морального і психологічного рівня, для організації публічних службовців з громадянами та в інших аспектах. На нашу думку, важливим є закріплення принципів етичної поведінки безпосередньо в Законі України "Про державну службу".

РОЗДІЛ 3. ЗМІСТОВІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ВІД РОЗУМІННЯ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ

3.1. Засадничість принципу верховенства права у діяльності української публічної служби

Принцип верховенства права на публічній службі має особливо важливе значення. З наведених причин ми його розглянемо першим у переліку принципів, які складають фундамент діяльності публічної служби.

Традиційно, спочатку з'ясуємо зміст основної дефініції, яка обумовлює проблематику підрозділу.

Як слушно відмічає С.П. Головатий, у системі українського права наявне трирівневе унормування принципу верховенства права, який одночасно присутній: 1) у міжнародних договорах України – як норма міжнародного права, що зазнала імплементації в національне законодавство (зокрема стаття 3 Статуту Ради Європи, преамбула Європейської Конвенції з прав людини); 2) на конституційному рівні – як норма основоположного акта установчої влади народу (частина перша статті 8 Конституції України 1996 р.); 3) у низці звичайних законів, що їх ухвалює український парламент, коли діє як державний орган законодавчої влади (зокрема в законах про судоустрій і статус суддів, про Конституційний Суд України, про Центральну виборчу комісію, про службу в органах місцевого самоврядування тощо, а також у Господарському кодексі та Кодексі адміністративного судочинства) [219].

Отже, розглянемо як трактується поняття "верховенство права" законодавцем.

Так, у статті 8 Основного Закону нашої держави – Конституції України визначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [10]. При цьому, тлумачення поняття "верховенство права" далі за текстом Основного Закону не наведено. Як слушно відмічає Р.О. Падалка, в цій же статті

Основного Закону, констатується, що Конституція має вищу юридичну силу в державі, а її норми є нормами прямої дії. Тобто, може скластися враження, що Конституція України пов’язує верховенство права виключно із вищою силою норм самої Конституції щодо всіх інших правових норм, які діють в суспільстві [220, с. 10]. Проте, на нашу думку такі висновки дещо поспішні.

Щодо безпосереднього визначення змісту "верховенство права" у законах України, то на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, у розділі "Термінологія законодавства", зазначено, що термін "верховенство права" потрактовано у таких Законах України, як "Про Національну поліцію" [221] та "Про державну службу" [21].

Зокрема, згідно із статтею 6, що має назву "Верховенство права", Закону України "Про Національну поліцію" [221], поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Також, зазначено, що принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Відповідно до пункту першого частини першої статті 4 Закону України "Про державну службу" [21], державна служба здійснюється із дотриманням передусім такого принципу як "верховенство права", який трактується законодавцем як "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".

Вже на перший погляд є очевидним, що одна і таж дефініція тлумачиться законодавцем дещо по різному. Водночас, зрозуміти актуальний зміст цього принципу з означених трактувань, нам не вдалося.

Так, у першому формулюванні поєднано частково абзац перший та другий статті 3 Конституції України [10], у якій визначено, що "Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в

Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави".

Тобто, не сама "людина" визначає зміст і спрямованість держави, а "права і свободи людини та їх гарантії", як і те, що "серед найвищих цінностей в Україні насамперед не людина, її права і свободи", а "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека".

У другому формулюванні не зрозуміло чому державні службовці мають забезпечити "пріоритет прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість їх діяльності під час виконання завдань і функцій держави", якщо згідно із Конституцією України Права і свободи людини та їх гарантії безпосередньо визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Таке двояке тлумачення одного і того ж терміну у двох різних за сферами регулювання та водночас однакових за юридичною силою чинних нормативно-правових актах України є, на наш погляд, помилкою законотворця та обумовлює необхідність уніфікації цього терміну.

У Кодексі адміністративного судочинства України [22], верховенству права присвячено статтю 6, яка включає чотири частини:

1. Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

2. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

3. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

4. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Можемо відмітити, що тлумачення "верховенства права", що окреслені у частинах першій та другій зазначеної вище статті корелюється із положеннями Закону України "Про Національну поліцію" [221]. Водночас, підхід до розуміння "верховенства права" є значно ширшим.

З поміж інших нормативно-правових актів, які складають основу діяльності різних представників публічної служби, видаються цікавими такі спостереження:

- серед основних принципів здійснення місцевого самоврядування, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування" [222] (стаття 4), принцип верховенства права взагалі не наведений;
- серед основних принципів діяльності Національного антикорупційного бюро України, відповідно до Закону України "Про Національне антикорупційне бюро"[223] (пункт 1 частина 1 статті 3), цей принцип просто названо у переліку без конкретизації змісту;
- у Положенні про Державну міграційну службу України, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 [224] – взагалі не наведено принципів на яких базується функціонування цієї служби.

Таким чином, наведені законодавцем визначення "верховенства права" не лише не узгоджуються між собою та є не чіткими, а й мають досить вибіркове застосування у низці нормативно-правових актів.

Для того щоб усі гілки влади загалом, та представники публічної служби зокрема, могли належно здійснювати свою діяльність потрібно внести зміни до законодавства, зокрема визначивши максимально чітко принцип верховенства права та його складові.

Зокрема, вважаємо за доцільне внести зміни до:

- Конституції України – після абзацу першого статті 8 додати абзац другий у такій редакції: "Верховенство права – це примат прав людини що має бути відображений у всій системі законодавства, виходячи з якого здійснюють свою діяльність законодавча, виконавча та судова гілки влади, суворо

дотримуючись законності та юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя";

- Закону України "Про державну службу" – пункт 1 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції: "верховенства права – примату прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності державних службовців шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління";
- Закону України "Про Національну поліцію" –статтю 6, що має назву "Верховенство права" викласти у такій редакції:

"1. Поліцейські у своїй діяльності керуються принципом верховенства права.

2. Верховенства права – це примат прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності поліцейських шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління";

- Закону України "Про місцеве самоврядування" – у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування виключити принцип законності та першим принципом включити принцип верховенства права у запропонованій редакції;
- усі інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими урегульовано діяльність різних видів публічноїслужби, привести у відповідність до Основного Закону України.

Отже, для того щоб розібратися що складає зміст принципу верховенства права та чи є необхідним його впровадження до нормативно-правових актів органів публічної служби розглянемо доктринальні підходи до тлумачення терміну "верховенство права".

Дослідженню верховенства права як ідеї, доктрини, принципу присвячені праці як українських, так і зарубіжних учених. Серед них: С.П. Головатий,

К.С. Губарев, А.В. Дайсі, М.В. Денисюк, А.Г. Карась, Л.О. Макаренко, Р.О. Падалка, А.А. Пухтецька та інші. Водночас дослідження верховенства права на публічній службі не проводились.

Загалом принцип верховенства права (англ. the rule of law) має давні витоки. Так, він був сформований прибічниками теорії природного права у XVII–XIX ст., а сам термін, на думку дослідників, було уведено у юридичне поле англійським ученим і політичним діячем Д. Гаррінгтоном у 1656 р. До того ж класичне обґрунтування цієї концепції описане у 1885 році професором школи права Оксфордського університету Альбертом Дайсі в роботі "Введення у дослідження права конституції", у якій він вказав три основні складові, які виражають внутрішній "дух" принципу верховенства права та штовхають до виникнення цього поняття: а) заперечення свавільної влади; б) рівність перед законом; в) конституційне право, яке є наслідком прав особи, а не їх джерелом [225, с. 31; 226, с. 26; 227, с. 545].

Сучасна правова наука розуміє його передусім як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і правової держави [220, с. 19].

Науковці визначають, що принцип верховенства права є фундаментальною ціннісною основою правової демократичної держави [228, с. 168]; виявом загальнолюдських цінностей, розвитку культури суспільства, головним засобом і метою суспільного розвитку, своєрідною демонстрацією етапів формування та розвитку правової системи [229, с. 140]; покликаний забезпечувати гармонізацію інших ціннісних характеристик права із подальшим їх ранжуванням під час формування й удосконалення правової культури [230, с. 173]; виявом загальнолюдських цінностей, розвитку культури суспільства, у тому числі й правової, головним засобом і метою суспільного розвитку, своєрідною демонстрацією етапів формування та еволюції правової системи [231, с. 204; 232, с. 150].

Американський вчений-правознавець Л. Фуллер відмічає вісім елементів верховенства права, які були визначені ним як такі, що необхідні суспільству, яке прагне керуватися принципом верховенства права. Насамперед це закони,

що повинні існувати і яких повинні дотримуватись всі, включаючи урядовців. Також такі закони мають бути опубліковані, а також повинні мати перспективний характер, щоби ефект від закону виникав лише після того, як його буде прийнято. Крім того, на думку дослідника, закони повинні бути написані з достатньою ясністю, щоб уникнути несправедливого застосування, а також мають уникати протиріч та не повинні приписувати неможливе. І нарешті, Л. Фуллер пише про те, що закон повинен мати тривалу дію в часі, щоб правила могли набути формального характеру. Однак, закон також повинен бути своєчасно переглянутий, якщо основні соціальні та політичні обставини змінилися. Не менш важливим є на його думку те, що офіційні дії повинні відповідати заявленому у нормативно-правовому акті правилу поведінки [233, с. 39; 234, с. 151].

У доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) про верховенство права у п. 68 зазначено про дуже загальний характер поняття "верховенство права" у законодавчих положеннях як на національному, так і на міжнародному рівнях, а у п. 41 зроблено спробу виділити такі його обов’язкові елементи:

a) законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права;

b) юридична визначеність;

c) заборона свавілля;

d) доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю;

e) дотримання прав людини;

f) заборона дискримінації та рівність перед законом [235; 236, с. 104].

Розглянемо їх детальніше.

Перший елемент – законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права.

Так, академік П. М. Рабінович під законністю розуміє правовий режим як стан відповідності суспільних відносин законам і підзаконним актам держави [237, с. 17].

Як зазначає О.І. Остапенко, законність є ідеєю, вимогою і системою (режимом) реального вираження права в законах держави, у законотворчості та підзаконній нормотворчості. Законність передбачає: наявність реальних та обов'язкових гарантій прав і законних інтересів громадян. Недопущення будь-яких проявів свавілля; суворе та обов'язкове дотримання законів, рішуче припинення порушень права, відповідальність за правопорушення; здійснення всіх державних владних функцій відповідно до закону, а також підзаконність будь-якої соціально значущої діяльності. Серед основних вимог законності автор виділяє загальнообов'язковість права, рівність усіх перед законом, обов'язкова відповідальність за кожне вчинене правопорушення [238, с. 34-35].

Тобто, на нашу думку, законність передбачає необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма як звичайними громадянами так і представниками органів публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі їх порушення, такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства.

Другий елемент – юридична визначеність.

Дослідники переконані, що його сутність полягає в тому, що держава повинна зробити текст закону (the law) легко доступним, а також органи публічної (державної) служби, дотримуючись законів (the laws), які запроваджено державою, зобов'язані застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед – до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку [239, с. 178].

При цьому, потреба у визначеності не означає, що органові, який ухвалює рішення, не повинні надаватись дискреційні повноваження (де це необхідно) за

умови наявності процедур, що унеможливлюють зловживання ними. У цьому контексті закон (a law), яким надаються дискреційні повноваження певному державному органові, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції та на спосіб її здійснення, щоб особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій. Не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом виконавчій владі дискреція матиме характер необмеженої влади [240; 239, с. 178].

Таким чином, ми вважаємо, що під юридичною визначеністю необхідно розуміти доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян так і для органів публічної служби.

Третій елемент – заборона свавільного розсуду.

У звичайному, повсякденному слововжитку "свавілля" розуміється як щось незаконне, спотворене, хибне, надмірне, несправедливе, яке вчинено негативною волею суб’єкта. Зокрема, "Словник української мови" тлумачить поняття свавілля таким чином: необмежена влада, відсутність законності, справедливості; схильність діяти на власний розсуд, не зважаючи на волю й думку інших; самовілля. Відображення явищ реальної дійсності, що ґрунтується лише на власному, часто спотвореному сприйняття, відступ від правди життя; свавільна поведінка, свавільний вчинок. Утворений від іменника "свавілля" прикметник "свавільний" означає: який діє на власний розсуд, не зважаючи на волю й думку інших; самовільний. Або ж – який суперечить установленим законам, позбавлений справедливості; беззаконний [241, с. 15-16].

Тобто, на нашу думку, заборона свавільного розсуду передусім означає, що органи публічної служби діючи від імені держави ні в якому разі не можуть приймати рішення ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечитимуть законодавству чи будуть позбавлені справедливості тощо, власне як і громадяни не повинні допускати у відносинах з представниками публічної служби неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону.

Четвертий елемент – доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління. Правосуддя має бути представлене незалежними та безсторонніми судами, зокрема тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю.

Так, С.В. Рурич вважає, що здатність особи безперешкодно отримати судовий захист є змістом поняття доступу до правосуддя [242].

Проте, нам імпонує підхід іноземного автора Т. Бінгема, який вважає, що доступ до правосуддя має два розуміння: по-перше, доступ до судів з метою вимагання переваг, що надаються законом, і, по-друге, що процедури цих судів справедливі та їхні рішення приймаються незалежно та неупереджено [243, с. 112].

Отже, доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління безумовно включає як реальну можливість звернутися за захистом до суду, так і реальну можливість отримати за результатами розгляду відповідного звернення справедливе рішення.

П’ятий елемент – примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби.

Професори О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко вважають, що під дотриманням прав людини мається на увазі конституційне їх закріплення і гарантування; відповідність міжнародно-правовим стандартам; закріплення прав та свобод громадян системою нормативно-правових актів; наявність універсального характеру прав і свобод, необхідних для цивілізованої життєдіяльності людини; створення засобів реалізації декларованих прав і свобод, що складають поняття механізму; єдність прав та обов’язків суб’єктів, коли право одного є межею свободи іншого, а обов'язок визнається основною гарантією реалізації суб’єктивного права; можливість поновлення порушених прав; неможливість використання прав і свобод громадян проти державного ладу та інтересів суспільства [244].

Таким чином, примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави

чи її органу, що має бути відображено як у системі законодавства, так і у діяльності органів публічної служби.

Дослідники зазвичай додають до переліку елементів верховенства права шостий – заборона дискримінації та рівність перед законом.

Так, заборона дискримінації означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи груп осіб. Будь-який необґрунтований неоднаковий підхід за законом заборонений, і всі особи мають гарантований рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою – раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу [239, с. 181-182].

Рівність перед законом означає, що кожна фізична особа є підпорядкованою тим самим законам, і жодна фізична особа чи група осіб не мають особливих юридичних привілеїв [239, с. 182].

Зазначимо, що на нашу думку, шостий елемент корелюється за змістом із першим елементом – законності. У зв’язку із чим не потребує окремого виокремлення.

Визначені у доповіді Венеційської комісією обов’язкові складові елементи верховенства права, безумовно є цивілізаційним надбанням.

Водночас, зважаючи на викладене вище, ми вважаємо, що складових верховенства права має бути п’ять.

Крім цього, можемо підсумувати, що однозначного визначення принципу верховенства права як у законодавстві, так і в доктринальних підходах немає.

Оскільки, у чинному законодавстві України зазначено, що принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, розглянемо ще й деякі справи з такої практики.

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі "Круслен проти Франції" від 24 квітня 1990 року, серія А, №176-А, вказано, що передбачуваність закону, тобто зміст і характер застосовних заходів як одна з вимог, які включає у себе поняття "згідно з законом" створює певні проблеми у

межах цієї справи. Як Суд зазначив у рішенні у справі Мелоуна від 2 серпня 1984 року, п. 2 ст. 8 Конвенції містить не просто зворотне посилання на національне право, але також стосується якості закону, вимагаючи його відповідності принципові верховенства права. Це означає, що у національному праві повинен існувати засіб правового захисту від свавільного втручання з боку державних органів у права, ґарантовані п. 1... Небезпека свавілля є особливо очевидною, коли виконавча влада здійснює свої функції таємно. Без сумніву, у такому особливому питанні, як перехоплення у засобах зв'язку повідомлень для цілей поліційного розслідування або судового розслідування, вимоги Конвенції, особливо стосовно передбачуваності закону, не можуть бути такими самими, якими вони є, коли мета відповідного закону полягає у створенні певних обмежень стосовно дій осіб. Зокрема, вимога передбачуваності не може означати, що особа повинна мати змогу передбачити, коли органи влади можуть перехопити її повідомлення, для того, щоб у відповідний спосіб скоригувати свої дії. З іншого боку, закон повинен містити доволі зрозумілі й чіткі формулювання, які давали б громадянам належне уявлення стосовно обставин та умов, за якими державні органи уповноважені вдаватися до цього таємного і потенційно небезпечного втручання у право на повагу до приватного життя та кореспонденції [227, с. 546-547; 245].

Зазначене дає можливість зрозуміти, що усі елементи верховенства права тісно по'вязані між собою. І якщо допустити юридичну не визначеність це сприятиме і порушенню законності, і свавіллю, зокрема органами публічної служби тощо.

Професор С. Головатий аналізуючи рішення Європейського суду з прав людини у справі Bellet v. France, у якому, зокрема, зазначалося: "Беручи до уваги принцип верховенства права у демократичному суспільстві, міра наданого національним законодавством доступу має також бути достатньою для того, щоб забезпечити особі "право на суд". Для того щоб право доступу було ефективним (дієвим), особа повинна мати недвозначну, реальну можливість оскаржити дію, що є втручанням у її права" [246], відмічає, що у

цьомуЄвропейському суді з прав людинирозвивав один із своїх висновків, закріплених в одному з попередніх рішень, де йшлося про те, що особа "повинна мати недвозначну, реальну й ефективну можливість оскаржити адміністративний акт, який був прямим порушенням її права" [247]. А в іншому рішенніЄвропейського суду з прав людини наголосив: "якщо виходити з принципу верховенства права у демократичному суспільстві, то міра доступу, яка надається національним законодавством, має бути також достатньою для того, щоб забезпечити особі "право на суд"" [243, с. 78; 248].

Також, серед рішеньЄвропейського суду з прав людини, які містять тлумачення принципу верховенства права: Стрелец, Кесслер и Кренц (Streletz, Kessler and Krenz) проти Німеччини; Салов проти України; Науменко проти України; "Совтрансавто-холдинг" проти України тощо.

Згідно із Законом України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини" [249] застосування практики цього суду здійснюється судами й у нашій країні.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо реалізації Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини" від 31 травня 2006 року № 784 затверджено Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини [250].

Тож, як приклад, можна навести рішення Вищого адміністративного суду України від 11.04.2016 у справі № К/800/6092/16, у якому суд, розкриваючи принцип верховенства права, посилається на рішення Європейського суду з прав людини у справі "Brumarescu v. Romania" від 28 листопада 1999 року. Відповідно до цього рішення, право на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції, слід тлумачити в контексті Преамбули Конвенції, яка, зокрема, проголошує верховенство права як складову частину спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким у разі остаточного вирішення спору судами їхнє

рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів. Принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу res judicata, тобто поваги до остаточного рішення суду. Згідно з цим принципом жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою – домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі (справа "Ryabykh v. Russia" від 24 липня 2003 року) [251].

Таке трактування безумовно справедливе, але лише за умови функціювання незалежного суду діяльність якого базується передусім на принципі верховенства права.

Варто зазначити, що досить влучно на нашу думку було наведено тлумачення "верховенства права" у Рішенні Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 року № 15-рп, як панування права в суспільстві та уточнено, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [252].

Аналізуючи зазначене вище, вважаємо, що принцип верховенства права можна розглядати як основоположний принцип на якому передусім має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й органів публічної служби. При цьому поняття "верховенство права" може бути потлумачено як примат прав людини що має бути відображений у системі законодавства, виходячи з якого держава в особі державних органів, органів місцевого самоврядування тощо, зокрема й органів публічної служби, проваджуючи як правотворчу так і

правозастосовну діяльність мають суворо дотримуватися законності, юридичної визначеності, не допускати свавілля, забезпечити доступ до правосуддя.

Таким чином, принцип верховенства права однозначно має складати базис як правотворчої так і правозастосовної діяльності, зокрема публічних службовців.

Як слушно відмічають О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерець, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач, вирішальна роль у фактичному втіленні принципу верховенства права належить галузі адміністративного права, яка є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ході практичного виконання законів та інших правових актів держави. Тим не менше, на даний час в Україні справжня роль цієї галузі права залишається істотно деформованою. Досі не тільки у суспільній свідомості, а й серед фахівців-юристів зберігається певна абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права: як засіб управлінського впливу держави на суспільні процеси і як поліцейське право, що регламентує застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміністративного примусу [253, с. 78].

Не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто відзначити важливість розвитку інституту адміністративного оскарження. Адже суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу. За таких обставин діяльність органів публічної адміністрації є додатковою гарантією оперативного захисту прав і законних інтересів приватних осіб. До безпосередніх переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести також його оперативність, меншу формалізованість та економічність. Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено у статті 3 Конституції України [10] та статті 40 Закону України "Про звернення громадян"[254]. Процедурні особливості розгляду скарг посадовими особами

відповідних органів часто стають суттєвими перепонами на шляху реалізації законних прав громадян, оскільки, по-перше, деякі з таких нормативних актів навіть не були опубліковані у провідних юридичних виданнях. По-друге, відомчі нормативні акти містять певні особливості щодо розгляду, реєстрації, зберігання та інших процедур стосовно звернень громадян, які не завжди можна вважати доцільними та обґрунтованими [253, с. 79-80].

В цілому, щодо законотворчого процесу і практики правозастосування, то вони показують, що реалізація принципу верховенства права на сьогодні стикається з багатьма проблемами. Часто застосовуються закони, які жодним чином не вписуються в концепцію природного права, відірвані від природних прав і свобод людини, порушуючи їх. Громадяни часто не можуть реалізувати свої права лише через відсутність позитивного закріплення відповідних прав у законах та підзаконних актах або ж через відсутність механізмів реалізації тих прав, які задекларовані у законах [255, с. 33].

Щодо діяльності парламентського омбудсмана, то вона заполітизована, омбудсман прагне не стільки здійснювати свої прямі функції (захист прав людини), скільки забезпечувати політичну підтримку під час розглядів щорічних звітів про його діяльність. Відповідно, значення цього інституту в контексті захисту прав людини на практиці не є високим. Зазначені проблеми лише дають загальне уявлення про основні труднощі, пов’язані із дотриманням принципу верховенства права [255, с. 33-34].

Таким чином, принцип верховенства права варто розглядати як основоположний принцип на якому передусім має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й органів публічної служби. При цьому поняття "верховенство права" може бути витлумачено як примат прав людини, що має бути відображений у системі законодавства, виходячи з якого держава в особі державних органів, органів місцевого самоврядування тощо, зокрема й органів публічної служби, проваджуючи як правотворчу так і правозастосовну діяльність мають суворо дотримуватися законності, юридичної визначеності, не допускати свавільного розсуду, забезпечити доступ до правосуддя у вирішенні

спірних питань публічного управління. Принцип верховенства права має складати базис як правотворчої, так і правозастосовної діяльності, зокрема у діяльності представників публічної служби.

Закріплення принципу верховенства права у законодавстві України не набуло його належного визначення, що засвідчує декларативний підхід включеної до нормативно-правових актів норми. Наведені законодавцем визначення "верховенства права" не лише не узгоджуються між собою та є не чіткими, а й мають досить вибіркове застосування у низці нормативно-правових актів.

Доктринальні підходи до тлумачення терміну "принципи верховенства права" суттєво різняться, при цьому дослідження щодо змісту принципу верховенства права на публічній службі не проводились.

Чимало рішеньЄвропейського суду з прав людини вміщує тлумачення окремих елементів принципу верховенства права, що безумовно має мати відображення і в законодавстві України, оскільки, відповідно до останнього принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Верховенство права має свою структуру, яка представлена такими елементами:

- перший – законність, що передбачає необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма як звичайними громадянами так і представниками органів публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі їх порушення, такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства;
- другий – юридична визначеність, під якою необхідно розуміти доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян так і для органів публічної служби;
- третій – заборона свавільного розсуду, який означає, що органи та службовці публічної служби діючи від імені держави ні в якому разі не можуть приймати рішення ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які

суперечитимуть законодавству чи будуть позбавлені справедливості тощо, власне як і громадяни не повинні допускати у відносинах з представниками публічної служби неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону;

- четвертий – доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, який включає як реальну можливість звернутися за захистом до суду, так і реальну можливість отримати за результатами розгляду відповідного звернення справедливе рішення;
- п’ятий елемент – примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави чи її органу, що має бути відображено як у системі законодавства, так і у діяльності органів публічної служби.

Вирішальна роль у фактичному втіленні принципу верховенства права належить галузі адміністративного права, яка є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини під час реалізації норм відповідних державних актів.

Для неухильного дотримання принципу верховенства права, щоб усі представники публічної служби могли належно здійснювати свою діяльність потрібно внести системні зміни до законодавства із побудови його комплексних засад.

Зокрема, вважаємо за доцільне внести зміни до:

- Конституції України – після абзацу першого статті 8 додати абзац другий у такій редакції: "Верховенство права – це примат прав людини що має бути відображений у всій системі законодавства, виходячи з якого здійснюють свою діяльність законодавча, виконавча та судова гілки влади, суворо дотримуючись законності та юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя.";
- Закону України "Про державну службу" – пункт 1 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції: "верховенства права – примату прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності державних службовців шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності,

заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління";

- Закону України "Про Національну поліцію" – статтю 6, що має назву "Верховенство права" викласти у такій редакції:

"1. Поліцейські у своїй діяльності керуються принципом верховенства права.

2. Верховенства права – це примат прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності поліцейських шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління";

1) Закону України "Про місцеве самоврядування" – у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування виключити принцип законності та першим принципом включити принцип верховенства права у запропонованій редакції;

2) усі інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими урегульовано діяльність різних видів публічноїслужби, привести у відповідність до Основного Закону України.

3.2. Адміністративно-правовий зміст принципу рівності у практиці функціонування публічної служби

Виходячи із класичних підходів теорії права, які охарактеризовані нами у попередніх підрозділах, рівність включає в себе рівність перед законом та заборону дискримінації та є елементом законності, як складової принципу верховенства права.

Проте правова категорія рівності є ширшою за наведену теорію і заслуговує окремого розгляду.

Адже водночас, принцип рівності ми відносимо до першої групи змістових принципів публічної служби.

Отже, для того щоб з'ясувати зміст цього принципу та його змістовні елементи розглянемо як він потрактований у положеннях чинного законодавства.

Варто зазначити, що на кшталт принципу верховенства права можна вести мову про трирівневе унормування принципу рівності у системі українського права [219].

Так, цей принцип відображено: у міжнародних договорах (наприклад у Статуті Організації Об'єднаних Націй) [256] зазначено, що з-поміж цілей організації такі як: розвиток дружніх відносин між націями на основі поваги до принципу рівноправ'я; розвиток поваги до прав людини та основних свобод для всіх без різниці щодо раси, статі, мови чи релігії (стаття 1). У статті 2 цього документу вказано, що для досягнення зазначених цілей Організація та її Члени діють відповідно до ряду принципів, першим з яких визначено принцип суверенної рівності усіх її Членів (стаття 2). Із зазначених положень, принцип рівноправ'я для націй, на нашу думку, передбачає рівність прав, однаковий їх обсяг. При цьому відсутність різниці щодо раси, статі, мови чи релігії відповідних осіб є складовими не дискримінації, яка власне є елементом принципу рівності.

У Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод вказано, що "Держави-члени Ради Європи, які підписали цей Протокол, беручи до уваги основоположний принцип, відповідно до якого всі особи є рівними перед законом і мають право на рівний захист за законом; будучи сповненими рішучості вжити подальших заходів для сприяння рівності всіх осіб шляхом колективного застосування загальної заборони дискримінації …; знову підтверджуючи, що принцип недискримінації не стоїть на заваді Державам учасницям уживати заходів для сприяння повній та реальній рівності, якщо ці заходи є об'єктивно й обґрунтовано виправданими,… " [257, с. 50].

З означеного вище положення є очевидним, що принцип рівності включає такі змістовні елементи як: рівність перед законом (дотримання нормативно-правових приписів, пам’ятаємо загальновідому норму, що "не знання закону не звільняє від відповідальності"); рівний захист за законом (презумпція не винуватості); заборона дискримінації (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови чи релігії).

Також принцип рівності відображено на конституційному рівні та у низці звичайних законів, що їх ухвалює український парламент, коли діє як державний орган законодавчої влади [219].

Розглянемо ці рівні детальніше.

Так, в Основному Законі нашої держави – Конституції України [10] прямого визначення поняття "принцип рівності" чи "рівність" немає, проте воно використовується у низці положень, наприклад:

- серед загальних засад, які окреслено у розділі I Конституції України визначено, що усі суб’єкти права власності рівні перед законом (стаття 13);
- серед прав, свобод та обов’язків людини і громадянина, які зазначено у розділі II Конституції України, вказано, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (стаття 21), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, рівність прав жінки і чоловіка забезпечується (стаття 24); усі професійні спілки мають рівні права, усі об’єднання громадян рівні перед законом (стаття 36), громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38), держава гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності (стаття 43) тощо;
- у розділі III, що має назву "Вибори. Референдум" визначено, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються на основі, з-поміж іншого, рівного виборчого права (стаття 71). Така ж норма є і стосовно виборів народних депутатів до Верховної Ради України (стаття 76), Президента України (стаття 103), депутатів сільської,

селищної, міської, районної, обласної ради; сільського, селищного, міського голови (стаття 141) тощо.

- серед основних засад судочинства, що визначені у розділі VIII Правосуддя, визначено рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (стаття 129) [10].

Таким чином згідно із Конституцією України, на нашу думку, принцип рівності включає такі змістовні характеристики:

- рівність перед законом;
- рівність у гідності і правах;
- конституційних прав і свобод;
- гендерна рівність;
- рівний доступ до публічної служби;
- рівні можливості;
- рівність перед судом.

Щодо безпосереднього визначення змісту "принцип рівності" чи "рівність" на рівні законів України, то на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, у розділі "Термінологія законодавства", визначення такого терміну немає [258].

У Кодексі адміністративного судочинства України [22], з-поміж основних принципів адміністративного судочинства, після верховенства права, визначено "рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом" (пункт 2 частини 3 статті 2).

Тлумаченню цього принципу присвячено статтю 8 Кодексу адміністративного судочинства України, яка включає два положення:

- усі учасники судового процесу є рівними перед законом і судом;
- не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Варто відмітити й те, що відповідно до пункту 7 частини 3 статті 2 цього Кодексу, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації.

Таким чином, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [22] рівність включає:

- рівність перед законом; рівність перед судом;
- недискримінацію – відсутність привілеїв чи обмежень за ознаками

Відмітимо, що у цьому Законі таких ознак перераховано значно більше чим у попередніх актах – раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Водночас наявність уточнення "або іншими ознаками" дає можливість припустити, що це далеко не повний перелік.

Принагідно зазначимо, що частиною 2 статті 77 Кодексу адміністративного судочинства України [22] установлено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

Цікавою стосовно зазначеного видається думка голови Апеляційного суду Запорізької області В. Городовенко, який відмічає, що, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, фактично загальним є правило, що тягар доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень – відповідача. У зв'язку із чим, автор вважає, що принцип рівності у таких випадках не застосовується, що зумовлено завданнями цього виду судочинства, яке полягає у підвищеному режимі захисту громадянина, який оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень [259, с. 181].

У статті 2 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [260] принцип рівності серед визначених принципів діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади прямо не зазначено. Так, у частині 1 статті 2 вказано, що "діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності". Тобто, у даному положенні принцип рівності ймовірно охоплюється принципом законності чи верховенства права.

У Законі України "Про державну службу"[21] зазначено, що цей Закон з-поміж іншого визначає "порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях".

Серед принципів державної служби зазначено "забезпечення рівного доступу до державної служби", який потрактовано законодавцем як заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження.

У даному випадку деталізовано такий елемент принципу рівності як рівність доступу до публічної служби.

Серед принципів діяльності поліції, що визначених у розділі II Закону України "Про Національну поліцію" [221], принцип рівності прямо не наведений, проте відповідно до частини 5 статті 7 цього Закону "у діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками". Тобто, застосовано виключно елемент не дискримінації.

Серед основних принципів здійснення місцевого самоврядування (стаття 4), відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування" [222], принцип рівності не наведений. Проте, у статті 3 цього Закону визначено право

громадян на участь у місцевому самоврядуванні, при цьому у частині 2 цієї статті зазначено, що будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Тобто знову ж таки наведено лише один із змістовних елементів принципу рівності – відсутність дискримінації.

Таким чином, можемо констатувати, що ні дефініції, ні чітких елементів принципу рівності як у міжнародних так і у вітчизняних нормативно-правових актах України, у тому числі щодо публічної служби, не наведено. Досить вибірково законодавцем застосовується цей принцип, або ж його окремі елементи, зокрема і в законодавчих актах що регулюють питання публічної служби як у цілому, так і окремих органів публічної служби зокрема.

В цілому, за результатами опрацювання наведених вище нормативно-правових актів можемо визначити такі основні прояви принципу рівності та відповідно до них об’єднати наведені вище змістовні елементи принципу рівності:

перший – рівність як елемент верховенства права: рівність у гідності і правах;

другий – рівність як рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод (дотримання нормативно-правових приписів, пам’ятаємо загальновідому норму, що "не знання закону не звільняє від відповідальності"); рівний захист за законом (дотримання презумпції не винуватості); гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості;

третій – рівність як заборона дискримінації: заборона дискримінації (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови, релігії, кольору шкіри, політичних, та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, або іншими ознаками);

четвертий – рівність як рівність перед судом.

Також, у контексті нашої роботи варто відмітити, що рівний доступ до публічної служби є елементом рівності перед законом. Він закріплений у статті 38 Конституції України [10], в якій передбачено, що "громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування". Цей принцип передбачає, що мають забезпечуватись рівні можливості та однаковий порядок дотримання процедур для всіх кандидатів при проведенні конкурсу, просуванні по службі, оплаті праці тощо. Проте, як слушно зазначає дослідниця Л. Курочка, з цього правила є ряд винятків, пов’язаних із наявністю українського громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо [261, с. 69].

Професор В.О. Туляков звертає увагу на те, що норми, які піддають особливій (порівняно зі звичайними особами) правовій охороні представників органів публічної служби, співробітників правоохоронних органів, осіб, які здійснюють правосуддя тощо, порушують принцип рівності, в зв’язку з чим наполягає на їх деформалізації [262, с.71; 263, с. 223].

Такі обмеження зумовлені специфікою виконуваних публічними службовцями завдань, функцій держави та службових повноважень для забезпечення високого морального обличчя державного службовця та свободи його діяльності в межах службових повноважень [261, с. 69]. У зв’язку із цим, на нашу думку, такі нерівності є вкрай необхідними для належної реалізації функцій публічної служби. При цьому для усіх кандидатів на державну службу такі вимоги є рівними.

Водночас, щоб уточнити зміст дефініції рівність звернемося до напрацювань учених.

Загалом, дослідженню рівності, як принципу права, більшою чи меншою мірою присвячені праці як українських, так і зарубіжних учених. Серед них: Г.С. Журавльова, Дж. Ролз, К.С. Руссу, І.В. Криворучко, І. Маклін, А. Макмілан, О.З. Панкевич, С.П. Рабінович, Т.І. Тарахонич та інші. Водночас

дослідження принципу рівності на публічній службі приділено не достатньо уваги.

Так, професор С.П. Рабінович та доцент О.З. Панкевич переконані, що з усталеними в конституційній доктрині й судовій практиці підходами, принципи рівності й недискримінації належать до загальних правових засад і елементів верховенства права. Більше того, учені відмічають, що в пострадянському правознавстві минулого століття висловлювалась думка, що саме рівність належить до сутнісних, визначальних ознак права, тих ознак, які відрізняють його від інших соціальних регуляторів [264, с. 147].

Старший науковий співробітник Т.І. Тарахонич має подібну думку. Вона переконана, що принцип рівності є одним із загальних принципів права та відображає сутність принципів права в цілому. Даний принцип, на її думку, є сукупністю ідей, положень, основних засад, які зумовлені закономірностями суспільного розвитку, рівнем правової культури, моральними цінностями суспільства, загальносуспільними потребами та інтересами. Зокрема, одним із проявів принципу рівності Т.І. Тарахонич наводить рівність за ознакою статі, що дістав назву принципу гендерної рівності тощо [265, с. 45].

Цікавою видається позиція, що у теоретичних розробках існує два основні підходи до розкриття змісту цього принципу. Відповідно до першого, науковці розглядають його як принцип, що стосується людини і громадянина [266, с. 131; 267, с. 121-122], відповідно до другого – діяльності органів держави [268, с. 180].

Так, у межах першого підходу йдеться про широке розуміння рівності, що зводиться до законодавчо встановленого і гарантованого державою наділенні кожного громадянина реальним правом на вплив у сфері державного управління та вузьке, що передбачає наділення однаковими за своїм змістом і обсягом правами та можливостями громадян у межах певних категорій, а також про рівність – як формалізоване визначення чи як однакове застосування положень, закріплених у законодавстві до всіх громадян [267, с.121-122; 266, с.131].

У межах другого підходу, як відмічає авторка, слушною видається думка Н.Л. Губернської, яка, акцентує, що змістом цього принципу є те, що "…вимоги закону однаково поширюються на всі без винятку державні ограни та їх посадових осіб, які здійснюють адміністративно-процедурну діяльність" [268, с.180; 269, с. 95].

На нашу думку, усі означені підходи по своєму є слушними.

Дж. Ролз пропонує доволі універсалістську концепцію рівності, яка визначається системою свобод конкретного типу суспільства, вочевидь спираючись на засади правової визначеності (безпеки) в основі якої лежать два принципи [270, с. 102]:

- перший принцип – кожна особа повинна мати рівне право на щонайширший план рівних основних свобод, і цей план має бути сумісним із подібною схемою свобод для інших;
- другий принцип – соціальні й економічні нерівності слід залагоджувати таким чином, щоб перше – можна було розсудкові сподіватися на їхню корисність для кожного й другий – вони пов’язувалися з відкритими для всіх посадами та постами.

Цілком справедливо, акцентує професор С. Погребняк – конкретний зміст принципу рівності й до сьогодні залишається предметом наукових дискусій. В якості прикладу учений наводить тлумачення принципу рівності надане авторами Короткого оксфордського політичного словника, відповідно до якого ця нормативна вимога передбачає чотири основні аспекти, які суттєво відрізняються один від іншого, хоча і не є незалежними:

1) рівна повага в межах певної схеми процесу ухвалення постанов – вимога виявляти рівну повагу до думки кожного;

2) об’єктивне ставлення – вимога однакового розгляду однакових випадків;

3) рівність розподілу – вимога отримання кожним рівної частки певного блага;

4) рівність результату – вимога, згідно з якою індивіди після процедури розподілу повинні опинитися за однакових умов. І як наслідок, складність загальної концепції рівності зумовлює об’єктивні труднощі з реалізацією цього принципу в сфері правового регулювання [271; 272, с. 9], зокрема й на публічній службі.

Звертаючись до судової практики, необхідно відмітити, що Сполучені Штати Америки свого часу пройшли складний шлях від питання "3/5 інших людей" через заборону сегрегації та вирівнювання у правах населення афроамериканців. Зокрема, Верховний суд Сполучених Штатів Америки у справі Браун вирішував питання про правомірність розділеного навчання дітей європейської та афроамериканської зовнішності, внаслідок чого Лінда Браун змушена була добиратися у місті Топіка штату Канзас за 20 кварталів у школу для афроамериканських дітей, хоча порівняно недалеко, за сім кварталів знаходилася школа, яка згідно із сегрегаційними вимогами законодавства була призначена для навчання виключно дітей європейської зовнішності. З цього приводу Верховний суд зазначив таке [273, с. 30]: "… в області державної освіти немає місця доктрині "розділені, але рівні". Розділені навчальні заклади за своєю суттю нерівні. Тому, ми вважаємо, що позивачі та інші особи, що знаходяться у подібному положенні… з причини сегрегації, яка є предметом спору, позбавлені рівного захисту законом, гарантованого 14-ю поправкою [ця поправка встановлює заборону дискримінації і зобов’язує штати через законодавство забезпечувати її]" [274, с. 45].

Як відмічає науковець Г.С. Журавльова саме на підставі цього рішення федеральна влада вжила заходів щодо примусового виконання згаданого рішення у середній школі містечка Літтл-Рок штату Арканзас за допомогою сил Національної гвардії. Аналогічним чином забезпечувалися судові рішення, спрямовані на заборону сегрегації в навчальних закладах Університеті штату Міссісіпі у 1962 році та Університеті штату Алабама у 1963 році [274, с. 45].

Європейський суд з прав людини досить часто посилається на принцип рівності перед законом і судом у своїх рішеннях. Засади рівності сторін та

змагальності у судовому процесі виведені ним із принципу верховенства права, якому підпорядкована вся Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [257; 259, с. 180].

Варто відмітити й те, що Європейський суд з прав людини неодноразово трактував й поняття "дискримінація". Так, у справі "Stummer v. Austria" Суд розглядає дискримінацію як будь-яке відмінне ставлення з особами, що перебувають в однаковій ситуації, коли таке поводження ґрунтується на певній ознаці людини та не має об’єктивного виправдання [275]. У справі "D.H. and othersv. Czech Republic" Суд зазначає, що принцип недискримінації може ототожнюватися з принципом рівного поводження, але не з принципом рівності загалом [276; 277, с. 166]. Таким чином, не дискримінація є одним із різновидів принципу рівності загалом.

Понад третина рішень, прийнятих Конституційним Судом України, за весь час його діяльності, стосуються конституційного принципу рівності або ж принаймні містять згадку про цю правову категорію [264, с. 148].

Зокрема, у практиці Конституційного Суду України, яка містить правові позиції щодо конституційного принципу рівності видається можливим виокремити рішення, що стосуються: змісту принципу рівності перед законом (4 рішення) й винятків із загального принципу рівності (5 рішень). Серед справ, присвячених окремим видам прав людини, найбільша кількість стосується виборчого права (8 рішень); права на соціальний захист, в т.ч. права на соціальне забезпечення окремих категорій осіб (8 рішень); права на працю, у т.ч. на доступ до державної служби (7 рішень); процесуальних прав учасників судового процесу (7 рішень). Відносно менша питома вага рішень, які стосуються дії конституційної засади рівності у сфері права власності (3 рішення); правового статусу народних депутатів України, правового статусу суддів, сімейних прав та обов’язків, права на об’єднання (по 2 рішення). Правам людини на свободу висловлювань, на правову допомогу, на житло, на освіту, на податкові пільги присвячено по одному рішенню цього суду. Варто відмітити,що одне і те саме Рішення Суду, виходячи з його змістовної

наповненості, інколи може бути віднесено одночасно до декількох категорій [264, с. 148].

Враховуючи зазначене вище, принцип рівності – це передусім елемент верховенства права та водночас є гарантією наділення однаковим за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини незважаючи на її країну походження, мову, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо, однакової їх реалізації, та у разі вчинення правопорушень – абсолютної рівності перед судом.

Таким чином, управовій доктрині зміст принципу рівності немає єдиного тлумачення та й нині залишається предметом наукових дискусій. При цьому, дослідженню змісту принципу рівності на публічній службі присвячено не достатньо уваги.

Дефініцію принцип рівності запропоновано трактувати як елемент верховенства права та гарантію наділення однаковим за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини незважаючи на її країну походження, мову, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо, однакової їх реалізації, та у разі вчинення правопорушень – абсолютної рівності перед судом.

Як у міжнародних, так і у вітчизняних нормативно-правових актах України, у тому числі щодо публічної служби, ні дефініції, ні чітких змістовних елементів принципу рівності не наведено. Досить вибірково законодавцем застосовується цей принцип, або ж лише його окремі елементи, зокрема і в законодавчих актах що регулюють питання публічної служби як у цілому, так і окремих органів публічної служби зокрема.

Визначено такі основні прояви принципу рівності та відповідно до них об’єднано змістовні елементи принципу рівності:

- перший – рівність як елемент верховенства права: рівність у гідності і правах;
- другий – рівність як рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод (дотримання нормативно-правових приписів, пам’ятаємо

загальновідому норму, що "не знання закону не звільняє від відповідальності"); рівний захист за законом (дотримання презумпції не винуватості); гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості;

- третій – рівність як заборона дискримінації: заборона дискримінації (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови, релігії, кольору шкіри, політичних, та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, або іншими ознаками).
- четвертий – рівність як рівність перед судом.

Рівний доступ до публічної служби є елементом рівності перед законом. Водночас ряд винятків, пов’язаних із наявністю українського громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо для вступу на державну службу є об’єктивними вимогами для належної реалізації функцій публічної служби. При цьому для усіх кандидатів на державну службу такі вимоги є рівними.

Крім цього пропонуємо внести такі зміни до чинного законодавства:

В Конституції України:

- у назві статті 8 після слів "верховенство права" додати знак та слово: ", рівності";
- у статті 8 додати абзац 3, який викласти у такій редакції: "Принцип рівності є елементом верховенства права та водночас гарантією наділення однаковим за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини незважаючи на її країну походження, мову, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо, однакової їх реалізації, та у разі вчинення правопорушень – абсолютної рівності перед судом. ".

У Законі України "Про державну службу":

- додати пункт 2 частини 1 статті 4, який викласти у такій редакції: "рівності – обов’язок державного службовця під час здійснення своїх повноважень однаково застосовувати законодавчі норми та приписи до усіх осіб, а також заборона надавати переваги чи привілеї під час вирішення будь-

яких питань за такими ознаками як країна походження, мова, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо.";

- відповідно пункт 2 частини 1 статті 4 вважати пунктом 3.

У Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" у частині 1 статті 2 після слів "верховенства права, "додати слово та знак "рівності, ".

У Законі України "Про Національну поліцію":

• частину 5 статті 7 виключити;

• після статті 6 додати статтю 6-1, яку викласти у такій редакції:

"6-1. Рівність

"Поліція у своїй діяльності керується принципом рівності, який зобов'язує поліцейського під час здійснення своїх повноважень однаково застосовувати законодавчі норми та приписи до усіх осіб, а також заборона надавати переваги чи привілеї під час розгляду заяв чи повідомлень осіб за такими ознаками як країна походження, мова, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо.".

У Законі України "Про місцеве самоврядування" у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування після принципу народовладдя додати принцип "рівності".

Усі інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими урегульовано діяльність різних видів публічної служби, привести у відповідність до Основного Закону України.

3.3. Застосування принципу персональної відповідальності публічних службовців

Принцип персональної відповідальності є третім та останнім принципом, який належить до першої групи змістових принципів публічної служби за запропонованою нами класифікацією.

На відміну від структури двох попередніх підрозділів, перш ніж розглянути як трактовано цей принцип у положеннях чинного законодавства, вважаємо за доцільне зупинитися на тлумаченні змісту категорії "відповідальність".

Так, значення цього терміну, як стверджує дослідниця А.С. Літвінцева, у багатьох мовах співпадає зі значеннями слів "відповідь", "відповідати" і походить від них. Так, в англійській мові "responsibility" та у французькій "responsibilite" походять від латинського слова "respondere", що означає "відповідати". У зв'язку із чим, вона вважає, що з лінгвістичної точки зору "відповідальність" можна тлумачити як "обов'язок щодо надання відповіді, звіту", "бути притягнутим до відповіді" [278, с. 131].

В українській мові "відповідальність" означає "покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну роботу, дії, вчинки, слова" [279, с. 690;280, с. 136]. Відповідно до словника В.І. Даля, відповідальність – це "обов'язок відповідати за щось, звітувати" [281, с. 603-604]. За енциклопедичним словником авторів Ф.А. Брокгауза та І.А. Ефрона "відповідальність – це відшкодування шкоди і збитків" [282, с. 648]. У Оксфордському тлумачному словнику англійської мови відповідальність трактується, як "бути відповідальним, зробити щось без чужої підказки або наказу, те, за що відповідає особа" [283, с. 217]. У французькій мові, цей термін означає "необхідність виконати обов'язок, договір, спокутувати провину" [284, с. 910]. Згідно з тлумаченням поняття відповідальність у філософському словнику М.М. Розенталя, відповідальність – це категорія етики і права, яка відображає особливе соціальне і морально-правове ставлення особи до суспільства (людства в цілому), що характеризується дотриманням норм права і норм моралі [285, с. 617; 286, с. 21-22].

Дослідник І.Б. Аземша слушно акцентує, що термін "відповідальність" у тому широкому змісті, в якому він застосовується в повсякденному житті, у філософській літературі і навіть у побуті юристів, не відображає специфіки юридичного розуміння відповідальності і виникає потреба в уточненні

дефініції, що позначає те, що сьогодні включається в поняття відповідальності в юридичному змісті. Необхідність спеціального юридичного поняття відповідальності, нехай і найзагальнішого, дозволить відмежовувати відповідальність у юридичному сенсі від інших явищ, визначених тим же терміном, оскільки воно означає один з найважливіших інститутів права [287, с. 54].

Проте, на думку професора Є.Ю. Подорожнього, говорячи про юридичну відповідальність як про самостійне явище, не можна не враховувати той факт, що вона є похідною від соціальної відповідальності, виступає окремим специфічним проявом останньої [288, с. 7].

Дослідниця О.І. Іванова підкреслює, що в "чистому" вигляді, поняття соціальної відповідальності на практиці не існує, вона проявляється тільки через складові – моральну, політичну, юридичну та інші. Щодо юридичної відповідальності, то з розвитком суспільства очевидним стала поява соціального регулятора – тобто, правових норм. Формування права як особливого виду соціальних норм неможливе без існування держави, відповідно, без апарату публічної влади, однією з функцій якого є забезпечення реалізації правових норм. Відповідальність, яка нерозривно пов’язана з появою у суспільстві правових норм, закріплених у законах, є особливим різновидом соціальної відповідальності, що отримала назву юридичної відповідальності [286, с. 23].

Цілком слушною вважаємо наведену позицію. Водночас, необхідно відмітити, що у доктрині права налічується чимало підходів й до поняття "юридична відповідальність". Ми не будемо зупинятися детально на кожному, проте відмітимо, що в цілому, юридична відповідальність є важливим елементом правового регулювання суспільних відносин, сутність якого полягає в цілеспрямованому впливі на поведінку індивідів за допомогою юридичних засобів. Завдяки цьому комплексному впливу стає можливим гідне впорядкування суспільних відносин, надання їм певної системності та стабільності, уникнення різких загострень соціальних конфліктів, максимально

можливе втілення принципів соціальної справедливості. Існування права як регулятора суспільних відносин в усі часи обумовлене саме необхідністю підтримувати правопорядок у неоднорідному, сповненому внутрішніх протиріч суспільстві задля запобігання будь-яким небажаним відхиленням від встановлених правил поведінки. Як самостійний і необхідний елемент механізму правового регулювання юридична відповідальність характеризується трьома специфічними ознаками:

- вона являє собою вид державного примусу;
- єдиною підставою до її застосування виступає правопорушення;
- вона функціонує шляхом вжиття певних негативних заходів до осіб, що скоїли правопорушення [289, с. 42].

Необхідно відмітити й те, що відповідальність поділяється на перспективну (позитивну) і ретроспективну (негативну) [290, с. 251].

Перспективна (позитивна) відповідальність – це сумлінне виконання своїх обов’язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою [291, с. 191-216].

Ретроспективна (негативна) відповідальність – це специфічні правовідносини між державою і правопорушником унаслідок державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння і суб’єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку зазнати позбавлення волі й несприятливих наслідків особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення [292, с. 130-131].

Таким чином, відповідальність – це складна соціальна категорія, зокрема однією із складових якої є юридична відповідальність. Відповідальність поєднує у собі як позитивну так і негативну складові, при цьому її особливістю є її закріплення у відповідних правових нормах (законах та підзаконних нормативних актах) за конкретно порушені норми.

Як відповідальність, так і юридична відповідальність є фокусом у низці досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Водночас, питання персональної відповідальності на часі є недостатньо дослідженим.

Отже, для того щоб з’ясувати зміст принципу персональної відповідальності розглянемо, як він закріплений у чинних нормативних актах.

Знову ж таки, як і у попередніх підрозділах, що присвячені розгляду змістових принципів, звернемося до трирівневого унормування принципу персональної відповідальності у системі українського права [219].

Так, на міжнародному рівні, Комісія міжнародного права визначила міжнародну відповідальність як "усі форми правових відносин, що можуть виникнути в міжнародному праві у зв’язку з правопорушенням, що вчинене державою, незалежно від того, обмежуються ці відносини правовідносинами між державою, що вчинила неправомірну дію, і державою, яка безпосередньо постраждала, або ж вони поширюються також на інших суб’єктів міжнародного права, і незалежно від того, чи обмежуються ці відносини зобов’язанням винної держави поновити право потерпілої держави та відшкодувати заподіяну шкоду, включають можливість самої потерпілої держави та інших суб’єктів застосувати до винної держави будь-які санкції, передбачені міжнародним правом" [293, с. 204; 294, с. 249].

Зокрема, у міжнародних документах чітко визначено на кого і які обов’язки покладаються. При цьому окреслюється і коло повноважень.

Наприклад, у Статуті Організації Об’єднаних Націй і Статуті Міжнародного Суду [295], а саме у частині 1 статті 24, що має назву "Функції та повноваження", зазначено, що для забезпечення швидких і ефективних дій Організації Об’єднаних Націй її Члени покладають на Раду Безпеки головну відповідальність за підтримання міжнародного миру і безпеки і погоджуються у тому, що при виконанні її обов’язків, що обумовлені цією відповідальністю, Рада Безпеки діє від їх імені.

У частині 3 статті 47 цього міжнародного документу зазначено, що Військово-Штабний Комітет, перебуваючи у підпорядкуванні Ради Безпеки, несе відповідальність за стратегічне керівництво будь-якими збройними силами, наданими у розпорядження Ради Безпеки.

Виходячи із зазначеного вище, відповідальність має місце лише тоді коли суб'єкт, що наділений відповідними повноваженнями до конкретно визначених обов'язків, які містяться у нормах правових актів, порушує їх (діями чи бездіяльністю), що має своїм наслідком неналежне виконання обов'язків.

Згідно із статтею 4 Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, дії будь-якого органу держави розглядаються як діяння цієї держави за міжнародним правом незалежно від того, здійснює цей орган законодавчі, виконавчі, судові або які-небудь інші функції, незалежно від становища, що він займає в системі держави, і незалежно від того, є він органом центральної влади чи адміністративно-територіальної одиниці держави [296; 294, с. 250].

Як стверджує учений Т.Р. Короткий, у Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року [297] та інших міжнародних угодах у більшості випадків відсутні положення про конкретні види відповідальності держав, і в основному йдеться саме про позитивну відповідальність. На його думку, в сенсі позитивної відповідальності сформульовано й такі статті зазначеної Конвенції, як 192 "Держави зобов'язані захищати і зберігати морське середовище"; п. 1 ст. 235 – на держави покладається виконання їхніх міжнародних зобов'язань щодо захисту і збереження морського середовища [298, с. 91-92].

Безперечно, позитивна відповідальність радше філософсько-юридична категорія, яка виявляється насамперед у належній поведінці держав і досягненні відповідного результату (наприклад, виробленні нових норм) [299, с. 89-102]. Проте, не можна не погодиться з думкою дослідника В.А. Василенка про те, що позитивна відповідальність логічно проявляється в утвердженні в міжнародному праві негативної відповідальності [300, с. 34; 298, с. 91-92].

Як зазначає радянський учений-міжнародник В.І. Лісовський, найчастіше держава несе відповідальність за дії або бездіяльність своїх виконавчих органів, тобто органів публічної служби: міністерств і відомств, армійських і поліцейських підрозділів, прикордонних і спеціальних служб, аж до нижчої

ланки виконавчої влади. Держава не може ухилитися від відповідальності, посилаючись на ту обставину, що, відповідно до внутрішнього законодавства, ці дії не потрібно робити або потрібно робити іншим способом [301; 294, с. 250].

Отже, для притягнення до міжнародно-правової відповідальності необхідними є таке:

1) має бути міжнародно-правове зобов’язання між двома державами;

2) повинна бути дія чи бездіяльність, які порушують це зобов’язання та які приписуються відповідальній державі;

3) наслідком цієї дії є втрата чи збитки [302; 294, с. 250].

Таким чином, у міжнародному праві поняття "персональна відповідальність" не застосовується, проте вважаємо, що на міжнародному рівні відповідальність настає для конкретної держави внаслідок неналежних дій чи бездіяльності публічної служби як виразника волі держави, за порушення (дії чи бездіяльність) конкретно визначених нормативно-правовими актами міжнародних зобов’язань. При цьому норми про позитивну відповідальність обумовлюють закріплення норм про негативну відповідальність.

Переходячи до конституційного рівня, необхідно відмітити, що в Основному Законі нашої держави – Конституції України [10] прямого тлумачення дефініції "персональна відповідальність" також немає. Проте у низці положень йдеться про відповідальність, що стосується, у тому числі, й конкретно суб’єктів публічної служби, наприклад:

- у статті 60 зазначено, що ніхто не зобов’язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази; за віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність;
- статтею 61 установлено, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення; юридична відповідальність особи має індивідуальний характер;
- статтею 68 визначено, що "Кожен зобов’язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і

свободи, честь і гідність інших людей". У свою чергу, незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності;

- у статті 87 вказано, що Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України;
- у пункті 22 статті 92 зазначено, що виключно законами України визначаються: засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них;
- у статті 113 йдеться про те, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією;
- у статті 118 – Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня тощо.

Отже, аналізуючи зазначене вище відповідно до конституційних положень персональну відповідальність можна визначити як юридичну відповідальність за порушення закону, до якої притягається конкретна особа, зокрема державний службовець, що вчинила таке порушення не залежно від того знала вона що порушує закон чи ні.

Знову ж таки, для настання персональної відповідальності виходячи із зазначених вище положень:

1) має бути норма права; 2) дія чи бездіяльність конкретної особи, які порушують цю норму та є відповідальними за її дотримання; 3) наслідком такої дії чи бездіяльності є певні втрати чи збитки.

Щодо безпосереднього визначення змісту понять "персональна відповідальність" чи "відповідальність" на рівні законів та нормативних актів України, то на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, у розділі "Термінологія законодавства", наведено деякі визначення цього терміну [258].

Так, в указі Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" [4] визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення з-поміж інших має відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені.

На всіх структурних рівнях виконавчої влади обов’язково визначаються особи (посади), що приймають рішення і персонально відповідають за них, з відповідним розподілом прав і відповідальності.

Відповідальність (політична) Кабінету Міністрів України – конституційно встановлений обов’язок Кабінету Міністрів скласти свої повноваження за визначених умов.

Відповідальність (крім політичної) органів виконавчої влади визначено як певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових осіб).

У статті 2 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [260] принцип персональної відповідальності серед визначених принципів діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади прямо не зазначено. Так, у частині 1 статті 2 вказано, що "діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина,

безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності".

Розділ IV цього Закону присвячено питанням забезпечення діяльності та відповідальність посадових осіб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Так, у статті 27 зазначено, що посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону.

Шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави в порядку, визначеному законом.

При цьому, частиною 3 цієї статті установлено, що держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які заподіяли шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством.

У чинному Законі України "Про державну службу" [21] у статті 4, що має назву Принципи державної служби у наведеному переліку принципів, на відміну від попереднього Закону України "Про державну службу" [89], такого принципу немає.

Як зазначає дослідниця Л. Курочка принцип персональної відповідальності державного службовця означає, що державні службовці несуть у встановленому порядку юридичну відповідальність персонально. У Законі 2011 року чітко було визначено, який вид відповідальності може бути застосований за певне дисциплінарне порушення. Дисциплінарне стягнення накладалося відповідно до характеру, тяжкості та обставин, в яких вчинено таке правопорушення, що сприяє прийняттю об’єктивного рішення керівником органу щодо виду дисциплінарного стягнення. На думку дослідниці, державний службовець має мислити гуманно, адже він несе відповідальність перед

пересічним громадянином, визнаючи його повноправним членом державної організації [91, с. 71].

Розділ VIII чинного Закону України "Про державну службу"[21] присвячено питанням дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців. Зупинимося на них детальніше.

Так, відповідно до частини 1 статті 64 цього Закону, державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни у порядку, встановленому цим Законом[21].

Згідно із частиною 1 статті 65 цього Закону підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов’язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення[21].

Частиною 2 цієї статті визначено, що до таких дисциплінарних проступків належать:

1) порушення Присяги державного службовця;

2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;

3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

4) дії, що шкодять авторитету державної служби;

5) невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп’яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу[21].

Серед видів дисциплінарного стягнення, що застосовується до державних службовців:

1) зауваження;

2) догана;

3) попередження про неповну службову відповідність;

4) звільнення з посади державної служби.

Так, у разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку, передбаченого пунктами частини 2 статті 65 суб'єкт призначення або керівник державної служби може:

- обмежитися зауваженням – пункт 6;
- оголосити догану – пункти 4, 5, 12 та 15;
- попередити про неповну службову відповідність – пункти 2 та 8, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5.

Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9-11, 13, 14, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12.

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду.

Матеріальна відповідальність державних службовців полягає в тому, що матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. При цьому, держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до:

1) державного службовця, який заподіяв шкоду;

2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв’язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижче оплачуваної роботи.

У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

Серед принципів діяльності поліції, що визначених у розділі II Закону України "Про Національну поліцію" [221], принципу персональної відповідальності також немає, проте у статті 19 цього Закону установлено види відповідальності поліцейських. Так, у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом.

У свою чергу, держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень.

Водночас у частині 2 статті 28 цього Закону зазначено, що "Поліцейські несуть персональну дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за вчинені ними діяння, що призвели до порушень прав і свобод людини, пов’язаних з обробкою інформації".

Серед основних принципів здійснення місцевого самоврядування (стаття 4), відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування" [222], принцип персональної відповідальності не наведений, проте зазначено принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб.

У частині 5 статті 42 цього Закону визначено, що сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

Частиною 1 статті 74 установлено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

У статті 77 йдеться про те, що шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Таким чином, можемо констатувати, що чітко визначеної дефініції персональна відповідальність як у міжнародних так і у вітчизняних нормативно-правових актах України, у тому числі серед принципів публічної служби, не наведено. Досить вибірково законодавцем застосовується цей принцип в законодавчих актах, що регулюють питання публічної служби, як у цілому, так і окремих органів публічної служби зокрема.

Щодо реалізації персональної відповідальності на практиці, то варто відмітити, що згідно зі щорічним звітом про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році на виконання рішень Європейського суду з державного бюджету було сплачено 639 981 892,09 тис. грн. Станом на 31 грудня 2015 року Україна посіла перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді в Європейському суді [303]. Зазначені показники вказують на наявність у нашій державі системних проблем щодо забезпечення норм Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та низьку ефективність визначених законодавством заходів індивідуального й загального характеру, спрямованих на виконання рішень[304, с. 53].

У нашій країні типовою є ситуація, коли права людини порушуються в результаті дій і рішень органів і посадових осіб публічної влади, а виплату компенсації (відшкодування) постраждалій особі-скаржнику за позитивного рішенняЄвропейського суду з прав людинидержава здійснює за рахунок платників податків із державного бюджету. При цьому сама посадова особа, діяння якої призвели до порушення прав людини, визначених Конвенцією та протоколами до неї, не притягується до жодного виду юридичної відповідальності, що є явним недоліком чинного законодавства в частині виконання остаточних рішень Європейського суду [304, с. 53].

Цікавим прикладом, що свідчить про точкове законодавче врегулювання питання притягнення до відповідальності, зокрема працівників публічної служби, є загальновідома ситуація в країні, що склалася кілька років тому щодо захисту підприємців.

Так, протягом тривалого часу представники української бізнес-спільноти скаржилися на свавільні дії та тиск з боку правоохоронних органів під час проведення слідчих дій. Особливе місце серед скарг займали питання грубих порушень, які допускалися під час проведення обшуків, через що цей процес почали характеризувати як "Маски-Шоу" [305].

Восени 2017 року Прем’єр□міністр України оголосив підхід активної протидії "корупціонерам у погонах, що здійснюють тиск на бізнес" яку назвали "Маски-Шоу Стоп". Протягом наступного року було схвалено два законопроекти, покликані "зняти маски" з працівників правоохоронних органів. Ці ініціативи назвали "Маски-Шоу Стоп", "Маски-Шоу Стоп 2". Наразі на стадії розробки знаходиться третій законопроект, який має назву "Маски-Шоу Стоп 3" [305].

Так, у 2017 році в рамках "Маски-Шоу Стоп" було розроблено та прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування" [306], який увів низку новацій, котрі унеможливили проведення

так званих "масок-шоу". Зокрема, було заборонено виносити рішення про обшуки та проводити самі обшуки без відеофіксації, вилучати оригінали документів та техніку, повторно відкривати вже закриті кримінальні провадження [307].

З початку дії закону офіс Бізнес-омбудсмена отримав 109 скарг від бізнесу на дії правоохоронних органів. 60% – стосувалися порушень, які сталися до 7 грудня, тобто до набуття чинності зазначеного вище закону. Більше того, до офісу надійшло лише 1 звернення щодо недотримання вимог закону "Маски- ШоуСтоп". Решта стосувалася інших порушень, здійснених правоохоронцями [307].

У 2018 році було розроблено та підписано Президентом України другий законопроект "Маски-ШоуСтоп 2" – Закон України "Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування" [308], яким було запроваджено зміну, як відмічав тогочасний Міністр юстиції,"яка зможе суттєво вплинути на поточний стан справ. Колективну безвідповідальність замінюємо особистою відповідальність конкретного чиновника, який підписав рішення, що призвело до порушення прав чи нанесення збитків підприємцям" [307].

Згідно із цим законом, притягнення порушників до відповідальності нараховує 4 кроки:

- скарга підприємця чи особи на дії чи бездіяльність слідчого або прокурора,
- рішення суду про задоволення скарги (у ньому зазначається обов’язковість службового розслідування),
- безпосередньо службове розслідування,
- матеріальне або дисциплінарне стягнення.

Серед новацій відмічалася й норма про те, що: конкретний слідчий або прокурор може бути притягнутий до відповідальності незалежно від спливу

терміну притягнення до дисциплінарної відповідальності; держава гарантує постраждалій особі відшкодування збитків у разі кримінального порушення або дисциплінарного проступку з боку слідчого або прокурора; у разі явних порушень з боку слідчого чи прокурора, наприклад, помилково прийшли не на те підприємство чи повторно порушили справу за аналогічною фабулою, потерпілий зможе оскаржити незаконні дії в суді; учасники кримінального провадження мають право заявляти клопотання про закриття кримінального провадження, якщо буде очевидне затягування строків розслідування з боку слідчих чи прокурорів [307].

Можемо, констатувати що захист прав підприємців безумовно є необхідним, але органи публічної служби не мають мати винятків стосовно суб'єктів з якими вони стикаються виконуючи свої обов'язки. Усі особи, які є працівниками публічної служби мають усвідомлювати, що несуть саме персональну відповідальність за прийняті рішення дії чи бездіяльність.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що персональна відповідальність має бути урегульована на усіх рівнях системи права в Україні. Не може бути низки колізій між рівнозначними законодавчими актами якими урегульовано діяльність органів публічної служби. Не можна допускати прецедентів відповідно до яких поліцейські несуть персональну відповідальність, виходячи із норм закону України "Про Національну поліцію" [221], виключно за вчинені ними діяння, що призвели до порушень прав і свобод людини, пов'язаних з обробкою інформації.

У зв'язку із викладеним пропонуємо внести зміни до таких нормативно-правових актів України:

1) до Закону України "Про міжнародні договори України":

додати Розділ VIIВідповідальність за укладення міжнародних договорів України, який викласти у такій редакції:

"1. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені України, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність Президент України.

2. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені Уряду України, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність Міністр за напрямом укладеного міжнародного договору.

3. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність керівник такого органу. ";

Розділ VII Закону України "Про міжнародні договори України" вважати Розділом VIII;

2) в Конституції України статтю 61 доповнити абзацом третім такого змісту:

"Усі працівники публічної служби за прийняття рішень, дії чи бездіяльність у межах наданих повноважень несуть персональну відповідальність.";

3) до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади":

частину 1 статті 27 викласти у такій редакції: "Посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть персональну кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону";

4) до Закону України "Про державну службу":

додати до частини 1 статті 4 пункт 11, який викласти у такій редакції: "персональної відповідальності – у разі прийняття рішення, дії чи бездіяльності, у межах повноважень, що надані державному службовцю у зв’язку із виконанням покладених на нього обов’язків, яким спричинено шкоду чи завдано збитки, такий державний службовець несе персональну відповідальність відповідно до закону";

5) до Закону України "Про Національну поліцію":

у розділі II додати статтю 13, яку викласти у такій редакції:

"Стаття 13. Персональна відповідальність

1. У разі прийняття рішення, дії чи бездіяльності у межах повноважень, що надані поліцейському у зв'язку із виконанням покладених на нього обов'язків, яким спричинено шкоду чи завдано збитки, такий поліцейський несе персональну кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

2. Держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень.

3. Після відшкодування зазначеної у частині 2 цієї статті шкоди держава в обов'язковому порядку застосовує право зворотної вимоги (регресу) до поліцейських, які заподіяли таку шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством. ";

- статтю 19 виключити;
- частину 2 статті 28 виключити.

6) до Закону України "Про місцеве самоврядування":

- абзац 10 статті 4 викласти у такій редакції: "підзвітності та персональної відповідальності";
- статті 77 викласти у такій редакції: "шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок власних коштів конкретних посадових осіб місцевого самоврядування, через яких заподіяно таку шкоду, у порядку, встановленому законом.".

Варто відмітити, що у існує проблема й щодо притягнення до власне персональної відповідальності. Так, у судовій практиці мають місце випадки коли через не належне обґрунтування наказів про притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності у суді приймається рішення на користь позивача.

Наприклад, позивач оскаржив до адміністративного суду наказ Головного управління Держпраці про притягнення його до дисциплінарної

відповідальності. Позивач зазначав, що не вчиняв дій, що ставляться йому у провину [309].

В матеріалах дисциплінарної справи щодо позивача, зазначено, що підставою для відкриття дисциплінарного провадження стосовно нього стала службова записка начальника відділу організаційно-аналітичного забезпечення у зв`язку з невиконанням наказу Головного управління Держпраці в частині подання в терміни звітної інформації [309].

Суди першої та апеляційної інстанцій задовольнили позов. Суди виходили з того, що саме лише посилання в наказі на положення законодавства без належного наведення мотивів застосування певних норм права або незастосування інших норм, при обранні виду дисциплінарного стягнення, а також ненаведення обставин вчинення дисциплінарного проступку, не є належним обґрунтуванням оскаржуваного наказу. Крім того, суди зазначили про відсутність доказів того, що позивач був ознайомлений з наказом, невиконання якого йому поставлено у провину [309].

З рішеннями судів попередніх інстанцій погодився і Касаційний адміністративний суд. Суд зазначив, що оскаржений наказ Головного управління Держпраці містить загальне посилання на статтю 65 Закону України "Про державну службу", без зазначення конкретного пункту частини другої цієї статті та виду дисциплінарного проступку. Також, в цьому наказі не зазначено суті вчиненого порушення, тобто яку саме звітну інформацію не подав позивач вчасно, в чому конкретно виразилося неналежне виконання посадових обов`язків позивачем [309].

Верховний Суд вказав, що відповідно до частини першої і другої статті 74 Закону України "Про державну службу" дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом`якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до

служби. Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця [309].

А частиною другою статті 77 цього Закону передбачено, що у рішенні, яке оформляється наказом (розпорядженням), зазначаються найменування державного органу, дата його прийняття, відомості про державного службовця, стислий виклад обставин справи, вид дисциплінарного проступку і його юридична кваліфікація, вид застосованого дисциплінарного стягнення. Вимагає зазначення у рішенні виду дисциплінарного проступку і його юридичної кваліфікації [309].

Верховний Суд зауважив, що зазначення в рішенні про притягнення до дисциплінарної відповідальності конкретного пункту частини другої статті 65 Закону України "Про державну службу" дозволяє чітко визначити як кваліфікував дії чи бездіяльність державного службовця саме той орган (посадова особа), який прийняв рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також перевірити правильність застосування до державного службовця певного виду стягнення [309].

Крім цього, обрання того чи іншого виду стягнення передбаченого статтею 66 Закону України "Про державну службу" безпосередньо залежить від того, який саме дисциплінарний проступок вчинений державним службовцем [309].

Тому Верховний Суд погодився з доводами судів першої й апеляційної інстанцій, що саме лише посилання в наказі на положення законодавства без належного наведення мотивів застосування певних норм права або незастосування інших норм при обранні виду дисциплінарного стягнення, а також не наведення обставин вчинення дисциплінарного проступку, не є належним обґрунтуванням оскаржуваного наказу (постанова від 12.08.2019 у справі № 1340/4847/18)[309; 310].

На нашу думку таке рішення є слушним, проте виникає пропозиція щодо законодавчого уточнення порядку та документів які мають бути надані для

розгляду справи про притягнення до відповідальності суб’єктів публічної служби.

Таким чином, зважаючи на викладене вище вважаємо що чітке закріплення як дефініції персональна відповідальність у законі України, так і внесення низки змін до чинних нормативних актів щодо порядку притягнення конкретних суб’єктів, зокрема публічної служби саме до персональної відповідальності, сприятиме належному виконанню обов’язків та реалізації наданих повноважень згідно із положеннями про ефективну діяльність і засадами верховенства права.

Констатуємо, що категорія відповідальність є досить складною. У правовій доктрині принципу персональної відповідальності на публічній службі не присвячено достатньо уваги.

Дефініція "відповідальність" є складною соціальною категорією, зокрема однією із складових якої є юридична відповідальність. Відповідальність поєднує у собі як позитивну, так і негативну складові, при цьому її особливістю є її закріплення у відповідних правових нормах (законах та підзаконних нормативних актах) за конкретно порушені норми.

Відповідно до аналізу трирівневого унормування принципу персональної відповідальності у системі українського права можемо констатувати, що:

1) у міжнародному праві поняття "персональна відповідальність" не застосовується, проте вважаємо, що на міжнародному рівні відповідальність настає для конкретної держави внаслідок неналежних дій чи бездіяльності публічної служби як виразника волі держави, за порушення (дії чи бездіяльність) конкретно визначених нормативно-правовими актами міжнародних зобов’язань;

2) в Основному Законі нашої держави – Конституції України [10] прямого тлумачення дефініції "персональна відповідальність" також немає. Проте у низці положень йдеться про відповідальність, що стосується, у тому числі, й конкретно суб’єктів публічної служби. Положення Основного Закону містять як позитивні, так і негативні складові юридичної відповідальності;

3) щодо безпосереднього визначення змісту понять "персональна відповідальність" чи "відповідальність" на рівні законів та нормативних актів України, то чітко визначеної дефініції персональна відповідальність немає. Досить вибірково законодавцем застосовується цей принцип в законодавчих актах, що регулюють питання публічної служби, як у цілому, так і окремих органів публічної служби зокрема. Не достатньо відображено позитивну складову принципу відповідальності.

Акцентовано, що органи публічної служби не мають мати винятків стосовно суб'єктів з якими вони стикаються виконуючи свої обов'язки. Усі особи, які є працівниками публічної служби мають усвідомлювати, що несуть саме персональну відповідальність за прийняті рішення, дії чи бездіяльність.

Висловлено позицію, що персональна відповідальність має бути урегульована на усіх рівнях системи права в Україні. Не може бути низки колізій між рівнозначними законодавчими актами якими урегульовано діяльність органів публічної служби.

Запропоновано внести зміни до таких нормативно-правових актів України:

1) до Закону України "Про міжнародні договори України":

додати Розділ VIIВідповідальність за укладення міжнародних договорів України, який викласти у такій редакції:

"1. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені України, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність Президент України.

2. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені Уряду України, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність Міністр за напрямом укладеного міжнародного договору.

3. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних

органів, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність керівник такого органу. ";

Розділ VII Закону України "Про міжнародні договори України" вважати Розділом VIII;

2) в Конституції України статтю 61 доповнити абзацом третім такого змісту:

"Усі працівники публічної служби за прийняття рішень, дії чи бездіяльність у межах наданих повноважень несуть персональну відповідальність.";

3) до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади":

частину 1 статті 27 викласти у такій редакції: "Посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть персональну кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону";

4) до Закону України "Про державну службу":

додати до частини 1 статті 4 пункт 11, який викласти у такій редакції: "персональної відповідальності – у разі прийняття рішення, дії чи бездіяльності, у межах повноважень, що надані державному службовцю у зв’язку із виконанням покладених на нього обов’язків, яким спричинено шкоду чи завдано збитки, такий державний службовець несе персональну відповідальність відповідно до закону";

5) до Закону України "Про Національну поліцію":

у розділі II додати статтю 13, яку викласти у такій редакції:

"Стаття 13. Персональна відповідальність

1. У разі прийняття рішення, дії чи бездіяльності у межах повноважень, що надані поліцейському у зв’язку із виконанням покладених на нього обов’язків, яким спричинено шкоду чи завдано збитки, такий поліцейський несе персональну кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

2. Держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень.

3. Після відшкодування зазначеної у частині 2 цієї статті шкоди держава в обов'язковому порядку застосовує право зворотної вимоги (регресу) до поліцейських, які заподіяли таку шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством. ";

статтю 19 виключити;

частину 2 статті 28 виключити.

6) до Закону України "Про місцеве самоврядування":

абзац 10 статті 4 викласти у такій редакції: "підзвітності та персональної відповідальності";

статтю 77 викласти у такій редакції: "шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок власних коштів конкретних посадових осіб місцевого самоврядування, через яких заподіяно таку шкоду, у порядку, встановленому законом.".

Наголошено, що чітке закріплення як дефініції персональна відповідальність у законі України, так і внесення низки змін до чинних нормативних актів щодо порядку притягнення конкретних суб'єктів, зокрема публічної служби саме до персональної відповідальності, сприятиме належному виконанню обов'язків та реалізації наданих повноважень згідно із призначенням публічної служби.

Висновки до третього розділу

1. За результатами опрацювання чинних нормативно-правових актів та аналізу доктринальних напрацювань учених щодо змісту принципу верховенства права на публічній службі, ми дійшли до висновку, що принцип

верховенства права варто розглядати як основоположний принцип на якому передусім має базуватися діяльність усіх гілок влади, зокрема й органів публічної служби. При цьому поняття "верховенство права" може бути витлумачено як примат прав людини, що має бути відображений у системі законодавства, виходячи з якого держава в особі державних органів, органів місцевого самоврядування тощо, зокрема й органів публічної служби, проваджуючи як правотворчу так і правозастосовну діяльність мають суворо дотримуватися законності, юридичної визначеності, не допускати свавільного розсуду, забезпечити доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління. Принцип верховенства права має складати базис як правотворчої, так і правозастосовної діяльності, зокрема у діяльності представників публічної служби.

2. Закріплення принципу верховенства права у законодавстві України не набуло його належного визначення, що засвідчує декларативний підхід включеної до нормативно-правових актів норми. Наведені законодавцем визначення "верховенства права" не лише не узгоджуються між собою та є не чіткими, а й мають досить вибіркове застосування у низці нормативно-правових актів.

3. Доктринальні підходи до тлумачення терміну "принципи верховенства права" суттєво різняться, при цьому дослідження щодо змісту принципу верховенства права на публічній службі не проводились.

4. Чимало рішень ЄСПЛ вміщує тлумачення окремих елементів принципу верховенства права, що безумовно має мати відображення і в законодавстві України, оскільки, відповідно до останнього принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

5. Верховенство права має свою структуру, яка представлена такими елементами:

• перший – законність, що передбачає необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма як звичайними громадянами так і представниками органів публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі

їх порушення, такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства;

• другий – юридична визначеність, під якою необхідно розуміти доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян так і для органів публічної служби;

• третій – заборона свавільного розсуду, який означає, що органи та службовці публічної служби діючи від імені держави ні в якому разі не можуть приймати рішення ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечитимуть законодавству чи будуть позбавлені справедливості тощо, власне як і громадяни не повинні допускати у відносинах з представниками публічної служби неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону;

• четвертий – доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, який включає як реальну можливість звернутися за захистом до суду, так і реальну можливість отримати за результатами розгляду відповідного звернення справедливе рішення;

• п’ятий елемент – примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави чи її органу, що має бути відображено як у системі законодавства, так і у діяльності органів публічної служби.

Вирішальна роль у фактичному втіленні принципу верховенства права належить галузі адміністративного права, яка є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини під час реалізації норм відповідних державних актів.

6. Для неухильного дотримання принципу верховенства права, щоб усі представники публічної служби могли належно здійснювати свою діяльність потрібно внести системні зміни до законодавства із побудови його комплексних засад.

Зокрема, вважаємо за доцільне внести зміни до:

• Конституції України – після абзацу першого статті 8 додати абзац другий у такій редакції: "Верховенство права – це примат прав людини, що має

бути відображений у всій системі законодавства, виходячи з якого здійснюють свою діяльність законодавча, виконавча та судова гілки влади, суворо дотримуючись законності та юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя.";

• Закону України "Про державну службу" – пункт 1 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції: "верховенства права – примату прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності державних службовців шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління";

• Закону України "Про Національну поліцію" – статтю 6, що має назву "Верховенство права" викласти у такій редакції:

"1. Поліцейські у своїй діяльності керуються принципом верховенства права.

2. Верховенства права – це примат прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності поліцейських шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління";

1) Закону України "Про місцеве самоврядування" – у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування виключити принцип законності та першим принципом включити принцип верховенства права у запропонованій редакції;

2) усі інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими урегульовано діяльність різних видів публічної служби, привести у відповідність до Основного Закону України.

7. Проаналізувавши положення як міжнародних, так і вітчизняних нормативно-правових актів, доктринальні підходи та судову практику щодо змісту принципу рівності на публічній службі ми прийшли до висновку, що у правовій доктрині зміст принципу рівності немає єдиного тлумачення та й нині

залишається предметом наукових дискусій. При цьому, дослідженню змісту принципу рівності на публічній службі присвячено не достатньо уваги.

8. Дефініцію принципу рівності запропоновано трактувати як елемент верховенства права та гарантію наділення однаковим за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини незважаючи на її країну походження, мову, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо, однакової їх реалізації, та у разі вчинення правопорушень – абсолютної рівності перед судом.

9. Як у міжнародних, так і у вітчизняних нормативно-правових актах України, у тому числі щодо публічної служби, ні дефініції, ні чітких змістовних елементів принципу рівності не наведено. Досить вибірково законодавцем застосовується цей принцип, або ж лише його окремі елементи, зокрема і в законодавчих актах що регулюють питання публічної служби як у цілому, так і окремих органів публічної служби зокрема.

10. Визначено такі основні прояви принципу рівності та відповідно до них об’єднано змістовні елементи принципу рівності:

• перший – рівність як елемент верховенства права: рівність у гідності і правах;

• другий – рівність як рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод (дотримання нормативно-правових приписів, пам’ятаємо загальновідому норму, що "не знання закону не звільняє від відповідальності"); рівний захист за законом (дотримання презумпції не винуватості); гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості;

• третій – рівність як заборона дискримінації: заборона дискримінації (не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови, релігії, кольору шкіри, політичних, та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, або іншими ознаками).

• четвертий – рівність як рівність перед судом.

11. Рівний доступ до публічної служби є елементом рівності перед законом. Водночас ряд винятків, пов’язаних із наявністю українського

громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо для вступу на державну службу є об’єктивними вимогами для належної реалізації функцій публічної служби. При цьому для усіх кандидатів на державну службу такі вимоги є рівними.

12. Для того щоб усі представники публічної служби могли належно здійснювати свою діяльність пропонуємо внести такі зміни до законодавства.

12.1. В Конституції України:

у назві статті 8 після слів "верховенство права" додати знак та слово: ", рівності";

у статті 8 додати абзац 3, який викласти у такій редакції: "Принцип рівності є елементом верховенства права та водночас гарантією наділення однаковим за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини незважаючи на її країну походження, мову, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо, однакової їх реалізації, та у разі вчинення правопорушень – абсолютної рівності перед судом. ".

12.2. У Законі України "Про державну службу":

додати пункт 2 частини 1 статті 4, який викласти у такій редакції: "рівності – обов’язок державного службовця під час здійснення своїх повноважень однаково застосовувати законодавчі норми та приписи до усіх осіб, а також заборона надавати переваги чи привілеї під час вирішення будь-яких питань за такими ознаками як країна походження, мова, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо.";

відповідно пункт 2 частини 1 статті 4 вважати пунктом 3.

12.3. У Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" у частині 1 статті 2 після слів "верховенства права, " додати слово та знак "рівності, ".

12.4. У Законі України "Про Національну поліцію":

частину 5 статті 7 виключити;

після статті 6 додати статтю 6-1, яку викласти у такій редакції:

"6-1. Рівність

"Поліція у своїй діяльності керується принципом рівності, який зобов’язує поліцейського під час здійснення своїх повноважень однаково застосовувати законодавчі норми та приписи до усіх осіб, а також заборона надавати переваги чи привілеї під час розгляду заяв чи повідомлень осіб за такими ознаками як країна походження, мова, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо.".

12.5. У Законі України "Про місцеве самоврядування" у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування після принципу народовладдя додати принцип "рівності".

13. Усі інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими урегульовано діяльність різних видів публічної служби, привести у відповідність до Основного Закону України.

14. Проаналізувавши напрацювання учених, положення як міжнародних, так і вітчизняних нормативно-правових актів та судову практику щодо принципу персональної відповідальності на публічній службі ми прийшли до таких висновку, що категорія відповідальність є досить складною. У правовій доктрині принципу персональної відповідальності на публічній службі не присвячено достатньо уваги. Дефініція "відповідальність" є складною соціальною категорією, зокрема однією із складових якої є юридична відповідальність. Відповідальність поєднує у собі як позитивну, так і негативну складові, при цьому її особливістю є її закріплення у відповідних правових нормах (законах та підзаконних нормативних актах) за конкретно порушені норми.

15. Відповідно до аналізу трирівневого унормування принципу персональної відповідальності у системі українського права можемо констатувати, що:

1) у міжнародному праві поняття "персональна відповідальність" не застосовується, проте вважаємо, що на міжнародному рівні відповідальність настає для конкретної держави внаслідок неналежних дій чи бездіяльності публічної служби як виразника волі держави, за порушення (дії чи

бездіяльність) конкретно визначених нормативно-правовими актами міжнародних зобов’язань;

2) в Основному Законі нашої держави – Конституції України прямого тлумачення дефініції "персональна відповідальність" також немає. Проте у низці положень йдеться про відповідальність, що стосується, у тому числі, й конкретно суб’єктів публічної служби. Положення Основного Закону містять як позитивні, так і негативні складові юридичної відповідальності;

3) щодо безпосереднього визначення змісту понять "персональна відповідальність" чи "відповідальність" на рівні законів та нормативних актів України, то чітко визначеної дефініції персональна відповідальність немає. Досить вибірково законодавцем застосовується цей принцип в законодавчих актах, що регулюють питання публічної служби, як у цілому, так і окремих органів публічної служби зокрема. Не достатньо відображено позитивну складову принципу відповідальності.

16. Акцентовано, що органи публічної служби не мають мати винятків стосовно суб’єктів з якими вони стикаються виконуючи свої обов’язки. Усі особи, які є працівниками публічної служби мають усвідомлювати, що несуть саме персональну відповідальність за прийняті рішення, дії чи бездіяльність.

Висловлено позицію, що персональна відповідальність має бути урегульована на усіх рівнях системи права в Україні. Не може бути низки колізій між рівнозначними законодавчими актами якими урегульовано діяльність органів публічної служби.

17. Запропоновано внести зміни до таких нормативно-правових актів України:

17.1. До Закону України "Про міжнародні договори України":

додати Розділ VII Відповідальність за укладення міжнародних договорів України, який викласти у такій редакції:

"1. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені України, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність Президент України.

2. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені Уряду України, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність Міністр за напрямом укладеного міжнародного договору.

3. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність керівник такого органу. ";

Розділ VII Закону України "Про міжнародні договори України" вважати Розділом VIII;

17.2. В Конституції України статтю 61 доповнити абзацом третім такого змісту:

"Усі працівники публічної служби за прийняття рішень, дії чи бездіяльність у межах наданих повноважень несуть персональну відповідальність.";

17.3. до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади":

частину 1 статті 27 викласти у такій редакції: "Посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть персональну кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону";

17.4. До Закону України "Про державну службу":

додати до частини 1 статті 4 пункт 11, який викласти у такій редакції: "персональної відповідальності – у разі прийняття рішення, дії чи бездіяльності, у межах повноважень, що надані державному службовцю у зв’язку із виконанням покладених на нього обов’язків, яким спричинено шкоду чи завдано збитки, такий державний службовець несе персональну відповідальність відповідно до закону";

17.5. До Закону України "Про Національну поліцію":

у розділі II додати статтю 13, яку викласти у такій редакції:

"Стаття 13. Персональна відповідальність

1. У разі прийняття рішення, дії чи бездіяльності у межах повноважень, що надані поліцейському у зв’язку із виконанням покладених на нього обов’язків, яким спричинено шкоду чи завдано збитки, такий поліцейський несе персональну кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

2. Держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень.

3. Після відшкодування зазначеної у частині 2 цієї статті шкоди держава в обов’язковому порядку застосовує право зворотної вимоги (регресу) до поліцейських, які заподіяли таку шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством. ";

статтю 19 виключити;

частину 2 статті 28 виключити.

17.6.До Закону України "Про місцеве самоврядування":

абзац 10 статті 4 викласти у такій редакції: "підзвітності та персональної відповідальності";

статтю 77 викласти у такій редакції: "шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок власних коштів конкретних посадових осіб місцевого самоврядування, через яких заподіяно таку шкоду, у порядку, встановленому законом.".

18. Наголошено, що чітке закріплення як дефініції персональна відповідальність у законі України, так і внесення низки змін до чинних нормативних актів щодо порядку притягнення конкретних суб’єктів, зокрема публічної служби саме до персональної відповідальності, сприятиме належному виконанню обов’язків та реалізації наданих повноважень згідно із призначенням публічної служби.

РОЗДІЛ 4. ПРОЦЕДУРНІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ВІД УРЕГУЛЮВАННЯ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ

4.1. Побудова діяльності публічної служби України на основах принципу доброчесності

Вивчаючи питання дотримання принципу доброчесності публічними службовцями, нами з'ясовано, що у науковій літературі приділяється увага переважно питанням академічній доброчесності або застосуванню принципу доброчесності при здійсненні правосуддя. Також, багато науковців приділяє увагу прив'язці принципу доброчесності до процедур добору на державну службу, дотриманню етичних норм чи протидії корупції, тоді як, на нашу думку, такі підходи є дещо звуженими і не розкривають сутність принципу доброчесності публічного службовця.

Ще одним недоліком, на нашу думку, є дослідження принципу доброчесності через призму діяльності тільки тих суб'єктів, хто здійснює добір на публічну службу, обходячи при цьому увагою тих службовців, які цього принципу будуть дотримуватися у своїй практичній діяльності, у тому числі при роботі з громадянами.

Також звертаємо увагу, що переважна кількість наукових праць присвячена принципу доброчесності тільки державних службовців, тоді як у полі зору дослідження повинно бути більш широке коло суб'єктів публічної служби. Детально перелік такихсуб'єктів було розглянуто у одному з попередніх підрозділів дисертації, який стосувався системи публічної служби (Р.1. дисертації).

Таким чином, визначення поняття та структури принципу доброчесності публічного службовця, а також практичних шляхів реалізації цього принципу у діяльності публічної служби, удосконалення чинного законодавства є важливим кроком у дослідженні низки процедурних принципів публічної служби.

Сьогодні національна система доброчесності свідчить, що вся система стоїть на непевному фундаменті. Випадки недотримання принципів верховенства права ілюструють причини неналежної доброчесності в правоохоронних органах, публічному секторі, так само як і обмеженої незалежності в окремих сферах – правоохоронні органи, засоби масової інформації та інші. Причому, випадки порушення урядовцями принципів доброчесності непоодинокі [311, с.15, 64].

Категорія "доброчесність" належить до фундаментальних категорій науки, під якою розуміють високу моральну чистоту, чесність [16, с.46].

Доброчесність, як розуміють її В.А. Гошовська, І.Г. Сурай, Ю.В. Стрілецька, – це якісна характеристика особи (індивідуальні цінності), принцип державної служби (професійні цінності) та складова механізму забезпечення національної безпеки (національні цінності) [312, с.20].

Сам принцип доброчесності має бути одним з базових для функцій управління держави та суспільства [312, с.24,29; 313, с.41].

Це пояснюється, зокрема тим, що необхідність існування належної поведінки публічних службовців, що позиціонує останніх як представників публічної влади, базується на міжнародних принципах "належного урядування", серед яких особливе місце відведено доброчесності [16, с.46; 311; 314].

Принцип доброчесності слід визначати як забезпечення доброчесності (моральної характеристики) осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що, зокрема, включає патріотизм, порядність, відповідальність, гідність і повагу до гідності інших, і є основою для недопущення таких негативних явищ, як протекціонізм, непотизм, конфлікт інтересів, корупція тощо [312, с.29].

Також, принцип доброчесності полягає у доброму ставленні до громадян та чесному виконанню своїх обов’язків [313, с.39-40].

Досліджуючи сутність культури державного управління, О. Суший [315] вважає, що у державній службі місце саме тим особистостям, які відстоюють колективні інтереси та дотримуються принципу доброчесності.

Принцип доброчесності повинен включати в себе також відмову службовця від керівництва приватними інтересами при здійсненні наданих йому повноважень політичної неупередженості [68, с.40].

Необхідно відмітити, що згадування про принцип доброчесності було ще у положеннях Концепції адміністративної реформи [4], але тільки в контексті визначення принципових засад функціонування виконавчої влади, які вироблені світовою практикою (напр.,у положеннях програми належного урядування SIGMA[316]). Ні серед принципів публічної служби, ні при уточненні окремих засад існування державної служби та місцевого самоврядування цього принципу передбачено не було.

Існування принципу доброчесності на національному рівні як окремого самостійного принципу було закладено у 2011 році в Законі України "Про державну службу" [89], а пізніше і в редакції цього закону 2015 року, з поясненням його змісту.

Принцип доброчесності за Законом України "Про державну службу" в редакції 2015 року розглядається як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [21].

Більш широко принцип доброчесності трактують С.В. Жуков та М.О. Германюк, зазначаючи, що це нормативно закріплена вимога щодо діяльності державного службовця в рамках спрямованості його дій на захист публічного інтересу, чесність, моральну та юридичну відповідальність за свої дії чи бездіяльність [317, с.25;318, с.160].

У ч.2 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України [22] при вирішенні справ про відповідність законодавству рішень, дій чи бездіяльності

суб’єктів владних повноважень, перевіряється дотримання цими суб’єктами добросовісності дій чи рішень.

Пізніше, за Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року [112] було визначено систему принципів діяльності державної служби, серед яких також фігурувала доброчесність.

Водночас, в положеннях Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [94] та в Законі України "Про місцеве самоврядування" [222] принципу доброчесності не було приділено належної уваги.

Цей недолік необхідно усунути шляхом внесення змін до названих законів у частині доповнення статей, що передбачають принципи місцевого самоврядування та принципи діяльності органів місцевого самоврядування принципом доброчесності з урахуванням реформи публічної влади на місцях.

Також, зазначення даного принципу у інших нормативно-правових актах, регулюючих діяльність спеціалізованих (мілітаризованих) суб’єктів публічної служби, не набуло необхідної системності.

Зважаючи на те, що, наприклад, поліцейські є службовцями, які чи не найчастіше взаємодіють із людьми, захищаючи їх права і свободи, наявність серед їх принципів діяльності принципу доброчесності є важливим кроком до удосконалення чинного законодавства.

Отже, необхідно доповнити Розділ 2 "Принципи діяльності поліції" Закону України "Про Національну поліцію" [221] статтею 13-1 "Доброчесність" та здійснити тлумачення його змісту.

Необхідним, на нашу думку, є і внесення принципу доброчесності до переліку основних принципів публічної служби при розробці та прийнятті Закону України "Про публічну службу", доцільність прийняття якого було обґрунтовано у розділі першому дисертації.

Ще один важливий, на нашу думку, виносок щодо принципу доброчесності зробивС.В. Жуков [317, с.26], зазначивши, що отримання

інформації про доброчесність представників публічної влади залежить від створення системи критеріїв доброчесності.

Дійсно, для формування принципу доброчесності публічного службовця необхідно визначитися і щодо структурних елементів цього принципу, які дадуть змогу створити основу для визначення критеріїв доброчесності діяльності публічного службовця.

На думку В.А. Гошовської, І.Г. Сурай, Ю. В. Стрілецької доброчесність особи можна сформувати, тому важливим є виховання та освіта. Правильно вихована людина має моральні якості та чесноти, буде протистояти негативним явищам – корупції, конфлікту інтересів та буде служити суспільному благу. Принцип доброчесності повинен включати такі ознаки як: патріотизм, відповідальність, гідність, порядність. Цей принцип покликаний не допустити такі явища як протекціонізм, корупція, конфлікт інтересів. О.А. Степанова до складових доброчесності додає також сумлінність, дисциплінованість та ін. [312, с. 24, 29].

Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України у 2006 р. випустив брошуру "Україні – європейські принципи державної служби", в якій було визначено зміст принципів [87].

Про важливість правильного трактування змісту доброчесності держслужбовця наголошувала В. Волконська [319], тому що деталізація поняття доброчесності встановить конкретні норми поведінки для чиновника, які допоможуть орієнтуватись у складних ситуаціях із конфліктом інтересів тощо. Дискурс навколо державної служби повинен бути доповнений такими важливими концептами, як "державні послуги", "конфлікт інтересів", "доброчесність держслужбовця". Без введення в щоденний обіг зазначених концептів реформування державної служби може не досягти своєї мети – формування орієнтованості держорганів на "клієнта", тобто – на забезпечення потреб громадян.

Зміст доброчесності державного службовця, на думку І.М. Балакарєвої [320,с.68]; має складатися з таких елементів:

1) спрямованість дій на захист публічних інтересів;
2) забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистим;
3) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;
4) недопущення конфлікту між публічними і особистими інтересами;
5) нерозголошення та невикористання інформації;
6) недопущення переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Під час добору осіб на посаду державного службовця одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добропорядність) [321].

Щодо трактування доброчесності публічного службовця як морально-етичного складника його діяльності наголошувала і Н. Сорокіна.Серед показників моральних якостей та чеснот публічного службовця, на думку Н. Сорокіної повинні бути: патріотизм, порядність, гідність, повага, відповідальність [313, с.40-41].

Аналізуючи принцип доброчесності, постає питання щодо з’ясування співвідношення цього принципу та етичного принципу, який серед науковців має різні назви: "принцип етичної поведінки", "принцип професійної етики", "етичний принцип публічної служби". Вивчимо це питання детальніше з огляду на різні наукові точки зору.

1. Доброчесність та етика є різними за суттю принципами.

Низка дослідників, зокрема В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та С. Стеценко пропонують розглядати окремо принцип доброчесності та етичної поведінки, пояснюючи це тим, що діяльність суб’єктів публічної адміністрації має відбивати особистості стійкі позитивні моральні якості, спрямовані на досягнення добра (публічного інтересу) як для окремої особи, так і суспільства загалом. Щодо принципу етичної поведінки суб’єктів публічної адміністрації, то він включає в себе засади етики публічної служби,

які ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу (служби в органах місцевого самоврядування) та запобігання корупції, а саме: служіння народу України та суспільству (забезпечувати публічний, а не відомчий інтерес); гідна поведінка (бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими); неупередженість і політична нейтральність (не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій або окремих політиків); недопущення виконання незаконних рішень чи доручень; сумлінність; нерозголошення інформації [16, с.46].

У системі принципів "належного урядування" також дотримуються точки зору про те, що принципи "доброчесність" та "етична поведінка" це різні принципи урядування [314; 16, с.46; 311].

Дослідник Н.І. Требенець наводить перелік принципів Джен Ягер, які є базовими для досягнення належного рівня етичності в діяльності службовців: пунктуальність, конфіденційність, доброзичливість, увага до оточуючих, зовнішній вигляд, грамотність [322].

Науковець І.І. Яремин, аналізуючи етичні принципи публічної служби, вважає, що правила етичної поведінки ґрунтуються на конституційних принципах [323, с. 12,14], але також пропонує розглядати як окремий вид в системі принципів публічної служби принцип професійної етики, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини органів держави, місцевого самоврядування і громадянина. При чому, необхідність дотримання відповідних етичних вимог при вступі на державну службу та її проходженні в контексті нових підходів до взаємодії службовців та громадян, формування при цьому принципів організаційної культури ще раніше підтримав у своїй монографії Ю.П. Битяк [88, с.21].

2. Доброчесність ґрунтується на етичних принципах.

При дослідженні доброчесності демократичних процесів у регіонах України, експерти Програма Розвитку Організації Обєднаних Націй (ПРООН) вважають, що доброчесність ґрунтується на етичних принципах, таких як прозорість, відкритість та підзвітність [324].

Таку думку підтримує І.І. Яремин, аналізуючи питання етичних правил поведінки публічних службовців, і відносить принцип доброчесності до одного з принципів етики державної служби [323, с.18]. На його думку, правила етичної поведінки державних службовців полягають у дотриманні таких принципів етики державної служби як гідна поведінка, доброчесність, сумлінність та ін.

3. Етичні принципи ґрунтуються на принципі доброчесності.

У Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [325] вказано, що етична поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на принципах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначених Законами України "Про державну службу" і "Про службу в органах місцевого самоврядування". Тут робимо логічний висновок, що принципи етичної поведінки ґрунтуються на принципах державної служби, і, відповідно, на принципі доброчесності, як одному з цих принципів.

4. Принцип доброчесності з’явився на основі принципу дотримання прав підприємств, установ і організацій.

А на думку Л. Курочки, принцип доброчесності взагалі трансформований з принципу дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [261, с.67].

Можливо така думка пов’язана з тим, що ознакою доброчесності має бути спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та відмова державного службовця від приватних інтересів під час здійснення наданих йому повноважень [87].

Пізніше законодавець закріпив таке формулювання принципу доброчесності у нормах Закону України "Про державну службу" 2015 року [21; 326].

Таким чином, результат аналізу співвідношення етики та доброчесності на рівні дотримання цих принципів у діяльності публічних службовців, зокрема, думки, що: ці принципи різні за сутністю і їх необхідно розглядати як

окремі принципи; етичний принцип ґрунтується на принципі доброчесності; принцип доброчесності є складовою принципу етики, принцип доброчесності сформовано на основі принципу дотримання прав наводить нас на думку про те, що уві автори таких тверджень мали на це підстави, а нам залишається констатувати необхідність внесення до принципу доброчесності усіх зазначених вище структурних елементів доброчесності, а саме:

При формуванні принципу доброчесності публічного службовця нами було виділено низку структурних елементів цього принципу:

1) наявність виховання, самовиховання та освіти, які формують особисті якості;

2) наявність моральних якостей таких як гідність, повага, патріотизм, сумлінність, чесність, відповідальність, добропорядність та ін.;

3) дотримання етичних норм у процесі виконання функцій держави та місцевого самоврядування, яке полягає у виконанні правил етичної поведінки для різних категорій публічних службовців, встановлених чинними нормативно-правовими актами національного та міжнародного законодавства;

4) дотримання публічного інтересу над приватними інтересами публічного службовця при виконанні повноважень;

5) дотримання інформаційної конфіденційності;

6) недопущення конфлікту інтересів та корупції та ін.

Таким чином, принцип доброчесності – це принцип публічної служби, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, дотримуються етичних норм та сприяють превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування.

З огляду на те, що у чинній редакції Закону України "Про державну службу" принцип доброчесності викладено дещо звужено, без урахування усіх необхідних структурних елементів принципу, вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України "Про державну службу", а саме – пункт 5 частини 1

статті 4 викласти у такій редакції: "доброчесності – дотримання етичних норм державним службовцем та сприяння превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави".

Ще одним важливою проблемою при дослідженні принципу доброчесності публічного службовця є його практична реалізація за допомогою механізмів держави та суспільства.

Сьогодні це ще є слабким місцем у системі публічного управління. Це стосується всієї системи та, зокрема, найвищих її посад, з наявною доброчесністю як базовою (сутнісною) ціннісною ознакою [312, с.29].

Важливо також зазначити, що в Україні останні роки з'явилася активна тенденція до використання практичного іноземного досвіду щодо реалізації принципу доброчесності шляхом проведення різних заходів на державному та місцевому рівнях, які мають покращити механізми дотримання цього принципу службовцями усіх рівнів.

Окремі науковці підкреслюють, що причиною неефективного дотримання принципу доброчесності представниками публічної служби у першу чергу є саме відсутність чіткого практичного механізму, прописаного на законодавчому рівні [312, с. 24, 29].

Аналізуючи виконання Україною вимог Європейського Союзу у частині доброчесності державних службовців, С. Карелін [327] під підвищенням рівня дотримання принципу доброчесності у державному секторі розуміє вдосконалення та ефективне застосування процедур декларування та перевірки доходів, активів і видатків українськими посадовцями, а також існування системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державних службовців. Конкретними діями у цьому напрямі є: впровадження ефективної системи перевірки декларацій про активи, доходи та видатки державних службовців; застосування покарань за подання неправдивої інформації у деклараціях; суттєве зменшення граничного розміру видатків, що декларуються; створення окремого веб-порталу для подання декларацій в

електронній формі та їхньої публікації з відкритим доступом; вдосконалення інших положень щодо розкриття інформації про активи за співпраці з громадянським суспільством і міжнародними зацікавленими сторонами та ін.

Також, прикладом наповнення змістом поняття принципу доброчесності публічного службовця може стати "Пам’ятка з питань забезпечення доброчесності" [328], де працівникам Міністерства юстиції України прописано певний перелік дій, які забезпечать їх доброчесність при виконанні обов’язків представників публічної влади: нетерпимість до проявів корупції, сумлінне, неупереджене та справедливе виконання своїх обов’язків, дотримання законодавства та принципів доброчесності у своїй поведінці.

Ще одним кроком є встановлення відповідності поведінки чиновника критеріям антикорупційної політики, що дає суспільству важелі впливу на недобросовісних державних службовців, які порушують вимоги доброчесності [319].

Здійснення заходів для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі було закладено при забезпеченні реформи державного управління [112].

Досліджуючи питання доброчесності, М. Сірук стверджував, що брак доброчесності та корупція пов’язані одне з одним, бо коли ми розглядаємо брак доброчесності, то натякаємо на особу, яка не має таких якостей, як відповідальність, дисциплінованість, вірність. Тому він або вона є особою, яка легко піддається підкупу і яка буде чинити корупційні дії, коли він чи вона не дотримуватиметься правових норм або етичних принципів, яким має слідувати особа [329].

За поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців можна розташувати в такому порядку: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [330].

Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців при виконанні останніми

посадових обов’язків, оскільки державний службовець завжди приймає рішення у першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі [321].

З 2000 року Комітет Міністрів Ради Європи схвалив Рекомендацію Європейським країнам "Про кодекси поведінки для державних службовців", де підвищення етичних цінностей стало базовим засобом у попередженні корупції. Згідно із вимогами цього Модельного кодексу державні службовці при виконанні службових обов’язків повинні бути: сумлінними при виконанні своїх обов’язків, ініціативними та творчими, підвищувати професійну кваліфікацію, бути чесними та неупередженими, без переваг щодо інтересів різних суб’єктів, дотримуватися високої культури спілкування, підтримувати позитивну репутацію [321].

В подальшому виконання європейських стандартів поведінки службовців було впроваджено у різних нормативних актах публічної служби, напр.:

1. Кодекс доброчесної поведінки Державного агентства автомобільних доріг України, прийнятий 3 липня 2015 року з метою запобігання і протидії корупційним правопорушенням [331];

2. Кодекс доброчесної поведінки та професійної етики військових посадових осіб, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України від 15 березня 2017 року [333].

Цим документом було встановлено принципи доброчесної поведінки, загальні вимоги, яких рекомендовано дотримуватися під час виконання службових (посадових) обов’язків всіма без винятку військовослужбовцями та цивільним персоналом, а також відповідні санкції до осіб, які є порушниками норм поведінки [329].

Враховуючи важливість таких сфер як оборона та безпека держави, на саміті Північноатлантичного альяну (НАТО) у 2008 році в рамках виконання Проекту "Будування цілісності та виховання доброчесності" були

запропоновані наступні рекомендації для Україні щодо збільшення чи зміцнення доброчесності у названому секторі: зміцнення організаційної культури, зміцнення процесів стандартизації, встановлення моделі військової освіти, використання людського таланту і компетентностей та ін. [329].

Було розроблено серію брошур "Настанови з доброго врядування" [334], у кожній з яких розглядається окрема тема, важлива для доброго керівництва оборонним сектором. Головний мотив системного заохочення доброчесності – зменшити ризик корупції та інших неетичних дій при підвищенні прозорості та підзвітності. При цьому створюються умови для доброго врядування в рамках демократії та верховенства права. Важливе значення для цього має особиста та професійна доброчесність і високі етичні стандарти державних службовців.

Аналітична доповідь Лабораторії законодавчих ініціатив 2017 року щодо перебігу реформи державної служби у рамках реалізації Програми Агенства Сполучених Штатів Америки з міжнародного розвитку (USAID) "Рада: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво" Фонду Східна Європа показала незадовільний результат щодо процедури перевірки доброчесності при доборі персоналу: у зв'язку зі здій□сненням децентралізованого підходу до підбору персоналу порядок, описани□ у законодавстві про державну службу, навіть незважаючи на прозоре і чітке визначення, несе в собі ризики як неузгодженості діи□, так і недостатньої якості добору. Перевірка доброчесності наразі не передбачена жодним чином. Не зважаючи на те, що це питання діи□сно складно перевірити, бажано запровадити механізми перевірки неправдивої або неточної інформації, наприклад, через аналіз відкритих даних та публічних джерел [335].

Задля створення умов для підвищення правової культури публічних службовців проводиться тренінги, школи, конференції.

Зокрема, у 2018 році на базі Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (з 2019 року Української школи урядування Національного агентства України з питань державної служби) було проведено перший тренінг у рамках навчальної

програми проекту "Належне врядування та доброчесність у публічному секторі в Україні"(МАТРА) за підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди [336].

У тому ж 2018 році в рамках проекту Building Integrity Initiative (будування цілісності та виховання доброчесності) Ради євроатлантичного партнерства було проведено міжнародну конференцію на тему "День виховання доброчесності Building Integrity Initiative для керівників вищої ланки: виховання доброчесності
– вектор для змін" [329].

З 2018 до 2020 року в Україні за проектом Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ООН) буде проведено масштабне дослідження доброчесності на регіональному та місцевому рівнях задля кращого розуміння демократичних процесів. Результати такого дослідження допоможуть зрозуміти, як принцип доброчесності впливає на практики демократичного врядування в Україні [324]. В рамках цього проекту буде здійснено дослідження дотримання принципу доброчесності шляхом презентацій та публічних обговорень із представниками місцевих органів влади, політичних партій, громадських організацій, активними громадянами щодо основних тенденцій, а також на бар'єрів та перешкод на шляху до забезпечення доброчесності. Метою таких заходів стане створення ефективних, відповідальних інституцій на всіх рівнях, зокрема шляхом суттєвого зниження рівня корупції та забезпечення представницького процесу прийняття рішень за широкої участі громадськості.

Водночас, за Стратегічним планом діяльності Національного агентства України з питань державної служби на 2019-2022 рр. питання доброчесності та запобігання корупції на державній службі включено до переліку основних заходів служби [337, с.7], проте за цим планом розгледіти якійсь конкретні шляхи служби щодо дотримання принципу доброчесності нам не вдалося.

Отже, можна вважати, що результатамипрактичної реалізації принципу доброчесності у діяльності публічних службовців сьогодні є: вдосконалені

процедури декларування та перевірки доходів; створена система запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі; здійснення співпраці з громадськістю та міжнародними установами щодо інформації про наявні активи публічних службовців; використання практичних матеріалів (пам'яток, презентацій тощо) публічними службовцями в рамках дотримання принципу доброчесності у повсякденній діяльності; створення нормативної бази для реалізації антикорупційної політики у сфері публічного управління з урахуванням вимог та міжнародних стандартів належного урядування; проведення публічних заходів з представниками влади, місцевого самоврядування та громадськості для поширення інформації щодо дотримання критеріїв доброчесної поведінки при виконанні повноважень; створення відповідальних інституцій для дотримання доброчесності на всіх рівнях влади; застосування експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупційних норм; проведення заходів удосконалення правової культури серед публічних службовців (конференції, школи урядування, тренінги тощо).

Отже,принцип доброчесності – це принцип публічної служби, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування.

З огляду на те, що у чинній редакції Закону України "Про державну службу" принцип доброчесності викладено дещо звужено, без урахування усіх необхідних структурних елементів принципу, вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України "Про державну службу", а саме – пункт 5 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції: "доброчесності – дотримання етичних норм державним службовцем та сприяння превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави".

При формуванні принципу доброчесності публічного службовця нами було виділено низку структурних елементів цього принципу:

1) наявність виховання, самовиховання та освіти, які формують особисті якості;

2) наявність моральних якостей таких як гідність, повага, патріотизм, сумлінність, чесність, відповідальність, добропорядність та ін.;

3) дотримання етичних норм у процесі виконання функцій держави та місцевого самоврядування, яке полягає у виконанні правил етичної поведінки для різних категорій публічних службовців, встановлених чинними нормативно-правовими актами національного та міжнародного законодавства;

4) дотримання публічного інтересу над приватними інтересами публічного службовця при виконанні повноважень;

5) дотримання інформаційної конфіденційності;

6) недопущення конфлікту інтересів та корупції та ін.

В положеннях Закону України "Про місцеве самоврядування"та Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" принципу доброчесності не було приділено належної уваги.

Необхідно доповнити перелік основних принципів місцевого самоврядування та принципів служби в органах місцевого самоврядування, зазначених у статті 4 Законів України "Про місцеве самоврядування" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", принципом доброчесності.

Внести принцип доброчесності до переліку основних принципів публічної служби при розробці та прийнятті Закону України "Про публічну службу", доцільність прийняття якого було обґрунтовано у розділі першому дисертації.

Доповнити Розділ 2 "Принципи діяльності поліції" Закону України "Про Національну поліцію" статтею 13-1 "Доброчесність" наступного змісту: " Діяльність поліції базується на принципі доброчесності, який означає дотримання етичних норм державним службовцем та сприяння превалюванню

публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави".

4.2.Адміністративно-правові засади принципу відкритості у діяльності публічної служби

Принцип "відкритості", на нашу думку, є одним із процедурних принципів у діяльності органів публічної служби.

Історія відкритості влади бере свій початок з 1766 року коли у Швеції набрав чинності закон про свободу видань. Потім з середини XX ст. у Фінляндії, Данії, Норвегії, Канаді, Австралії почали видаватися закони про відкритість публічних документів, про встановлення правил відкритості адміністративного управління, про доступ до інформації публічних органів і багато інших законодавчих актів [338, с. 2].

У тлумачному словнику поняття "відкритість" потрактовано як властивість та стан за значенням відкритий – незачинений; який можна бачити без перешкоди, доступний зорові; доступний для всіх бажаючих; неприхований, нетаємний, явний [280, с. 131].

Варто зазначити, що слово "гласний" тлумачиться в українській мові як "доступний широкій громадськості; відкритий, публічний, привселюдний" [339, с. 436].

У "Вступі до відкритості та доступу до інформації", підготовленому Датським інститутом прав людини, визначено, що "термін "відкритість" використовується для визначення заходів, що здійснюються з метою забезпечення прозорості дій влади та максимального залучення місцевого населення, а також підвищення рівня загальної довіри до державних установ" [340, с. 5; 341, с. 2].

Професор Йєльського університету Сполучених Штатів Америки Дж. Балкін зазначає, що відкритість та демократична підзвітність є цінностями, які слугують прозорості [342; 341, с. 2].

Науковець Є.О. Романенко відмічає, що у "Кодексі рекомендованої практики громадської участі у процесі прийняття рішень" Ради Європи "принцип відкритості передбачає, що адміністрація відкрита для зовнішнього нагляду, а прозорість означає, що при цьому нагляді видно все наскрізь" [343]. Відповідно до цього, автор вказує, що при адмініструванні, відкритість та прозорість являють собою фундаментальний принцип "хорошого адміністрування". У свою чергу, цей принцип характеризується двома причинами завдяки яким, на думку європейських експертів, він сприяє законності адміністративного управління: перша – це те, що відкритість та прозорість дозволяють будь-якій особі, по відношенню до якої здійснюється адміністративна дія, розуміти її підстави, і друга – полягає у тому, що відкритість та прозорість сприяють інститутам нагляду (судам, органам розслідування, парламентським комітетам) над адмініструванням [343; 344, с. 21].

При цьому, Є.О. Романенко стверджує, що у системі державного управління досягти відкритості та прозорості можливо лише за допомогою таких практик:

- інформування про намічені дії;
- забезпечення розкриття даних та іншої інформації, на якій базуються дії та рішення;
- опублікування будь-якого формального чи неформального критерію, відповідно до котрого ухвалювались рішення;
- забезпечення участі зацікавлених сторін в адміністративному процесі;
- відкритий, а не секретний процес прийняття рішення;
- надання обґрунтування рішень;

- забезпечення доступності адекватних форм регресу при визначенні законності та правильності дій [343; 344, с. 21-22].

Дослідниця О.В. Кошова відмічає, що в матеріалах Організації з безпеки і співробітництва в Європі пов'язаних із діяльністю Європейського суду з прав людини використовуються такі терміни як "відкритість" і "публічність" [345, с. 210].

Науковець В. Ярошенко вважає, що відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою державної влади та виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян над діяльністю органів державного управління тощо. Відкритість влади означає її готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення влади. Прозорість автор визначає як обізнаність з діями влади, а відкритість як реальну можливість вплинути на їх зміст [346; 347, с. 160].

Дослідниця Т. Андрійчук зазначає, що органи державної влади сьогодні виступають в авангарді декларування принципу прозорості. В якості прикладів авторка наводить ряд нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих органів або вироблення державної політики в окремих сферах (галузях) у положеннях яких є згадки про цей принцип, як-от Закони України "Про Кабінет Міністрів України", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про основи національної безпеки України", "Про концепцію державної політики у галузі культури на 2005 – 2010 роки", "Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004 – 2010 роки", "Про телекомунікації"; концепції адміністративної реформи в Україні, розвитку законодавства про державну службу в Україні, вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалені відповідно Указами Президента України від 22.07.1998 р. № 810, від 20.02.2006 р. № 140 та від 10.05.2006 р. № 361 та інші [341, с. 1].

Дослідниця констатує, що в жодному із згаданих нормативно-правових актах не наводиться чіткого визначення принципу прозорості: він або просто згадується без тлумачення, або споріднюється і певним чином ототожнюється з принципами відкритості, гласності, публічності, та як приклад наводить Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", в якому прозорість державної регуляторної політики тлумачиться, як "відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності..." [341, с. 1; 348].

Доцільно зазначити, що протягом березня-квітня 2016 року експертами Українського незалежного центру політичних досліджень, у контексті реформування органів місцевого самоврядування, було проведено дослідження "Індекс демократичності міст" об'єктом якого стали механізми місцевої демократії та інструменти забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності органів місцевого самоврядування у 48 містах України (міста, обласні центри та по одному місту обласного значення у кожній з областей) [349].

Серед інструментів дослідження:

1. Запити на інформацію до 48 міських рад.

2. Аналіз інформації на офіційних веб-сайтах міських рад.

При цьому, для розробки індикаторів було опрацьовано ряд нормативно-правових актів, як-от Закони України: Про місцеве самоврядування в Україні, Про доступ до публічної інформації, Про статус депутатів місцевих рад, Про звернення громадян [349].

Беручи до уваги зазначене, ми спробуємо розглянути деякі нормативно-правові акти, якими регламентовано діяльність окремих органів публічної служби, з метою прослідкувати чи включено принцип відкритості до принципів діяльності органів публічної служби, визначити які критерії він включає, за якими індексами його можна практично виміряти, а також проаналізуємо наявну інформацію на деяких веб-порталах деяких органів публічної служби.

Розпочнемо із основного закону України яким урегульовано діяльність більшості органів публічної служби – Закону України "Про державну службу"

[21]. Так, у статті 4 цього Закону, серед принципів державної служби такого принципу немає. Натомість у пункті 9 статті 4 цього Закону, законодавцем зазначено принцип прозорості, який потрактовано як "відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України" [21].

З огляду на зазначене прозорість потрактовано, як відкритість інформації. При цьому, відкритість якої саме інформації про діяльність державного службовця не конкретизовано.

У частині 1 статті 2 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [260] серед принципів на яких ґрунтується діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади наведено принцип відкритості та прозорості. Проте, ні визначення цих понять, ні їх структурних складових, за якими можна б було виокремити їх індекси, не наведено.

Розділ II Закону України "Про Національну поліцію" [221] присвячено принципам діяльності поліції, зокрема статтю 9 присвячено принципу "відкритості та прозорості". Тлумачення цього принципу законодавцем не наведено. Втім, для того, щоб з’ясувати, які елементи у діяльності поліції вміщує цей принцип розглянемо детальніше статтю 9 Закону України "Про Національну поліцію" [221].

Так, частиною 1 цієї статті констатовано, що поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України.

Принагідно зазначимо, що в Конституції України [10] ні про відкритість, ні про прозорість, як принципи діяльності поліції зокрема чи публічної служби загалом, чи межі їх застосування у жодному із положень Основного Закону не йдеться. Хіба що, у статті 84 цього Закону зазначено про те, що засідання Верховної Ради України проводяться відкрито [10].

При цьому, якщо звернутися до пошуку терміну "відкритість" серед законів та нормативних актів України на офіційному веб-порталі Верховної Ради України у розділі "Термінологія законодавства" [350], то такий термін

розтлумачено лише в Законі України "Про засади державної регіональної політики" [351], як забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику і є у розпорядженні органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування [351].

У частині 2 статті 9 Закону України "Про Національну поліцію" [221] вказано, що поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку.

Не зовсім зрозумілим видається цей пункт. Беручи до уваги те, що у засобах масової інформації щодня оприлюднюються інформація про події та правопорушення, що стались за добу. Отже, можемо припустити, що така інформація передається органами поліції до засобів масової інформації. Проте, яка саме інформація передається органам місцевого самоврядування чи громадськості, за яких умов, як часто, та кому саме адресно – не зрозуміло.

Частиною 3 статті 9 зазначеного вище Закону визначено, що поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом.

Із цим положенням усе зрозуміло, враховуючи те, що є Закон України "Про доступ до публічної інформації" [351], яким, власне, й врегульовано, яка інформація належить до публічної, суб’єктів її надання, строки, обсяг тощо.

Крім цього, на виконання цього Закону було затверджено Постанову Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 "Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню в формі відкритих даних" [352]. 05 червня 2019 року набули чинності зміни до цієї Постанови, згідно з якими Уряд розширив перелік наборів з 616 до 887. Так, станом на 08 серпня 2019 року відповідно до щомісячного моніторингу виконання нової редакції постанови центральними органами влади, який проводиться Texty.org.ua за підтримки проекту "Прозорість та підзвітність у державному

управлінні та послугах"(USAID/UK aid) та Державного агентства з питань електронного урядування України, рівень виконання Постанови Кабінету міністрів України № 835 становить 42% (339 наборів з 800). 14 розпорядників оприлюднили всі набори на data.gov.ua, 31 – щонайменше 1, а 21 – жодного [353].

Наприклад, Міністерство внутрішніх справ відкрило два розшукові реєстри, серед них інформація про викрадені, втрачені мобільні телефони, відновилася публікація реєстру корупціонерів. На data.gov.ua з'явилися нові ліцензійні рестри: спеціальні дозволи на користування надрами від Держгеонадр і ліцензії на промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України від Держрибагентства тощо [353].

Автори моніторингу відмічають, що жодного з окремо визначених у Постанові наборів не оприлюднили Міністерство охорони здоровя та Міністерство освіти і науки, Мінкультури, Мінрегіон, Держлікслужба, Держпраці, Держпродспоживслужба, Держкіно, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Національне агентство України з питань державної служби, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна регуляторна служба України, Національне антикорупційне бюро України, АТ "НАК Нафтогаз України", Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вища рада правосуддя, Український гідрометеорологічний центр та деякі інші розпорядники [353].

У частині 4 статті 9 Закону України "Про Національну поліцію" [221] вказано, що поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом.

У частині 5 статті 9 Закону України "Про Національну поліцію" [221] йдеться про те, що нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються у випадках та в порядку, визначених законом.

Частиною 6 статті 9 цього Закону установлено, що проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов’язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України.

Аналізуючи статтю 9 Закону України "Про Національну поліцію" [221], підсумуємо, що до складових відкритості та прозорості у діяльності поліції належать:

1. Інформування про свою діяльність відповідно до основних завдань.

2. Забезпечення доступу до публічної інформації, володільцем якої вона є (набори даних).

3. Оприлюднення (поширення), у випадках та в порядку, визначених законом інформації з обмеженим доступом.

4. Оприлюднення на веб-порталі центрального органу управління поліції нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, у тому числі з обмеженим доступом у випадках та в порядку, визначених законом.

5. Здійснення громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України.

Як слушно відмічає науковець О.О. Григорян, відкритість та прозорість у функціонуванні органів державної влади в Україні є одним із ключових напрямів для подальшого утвердження в Україні демократичних принципів діяльності публічної служби, укорінення цивілізованих норм політичної культури. Також, відкритість та прозорість діяльності державних службовців є необхідною умовою забезпечення конституційних прав громадян на інформацію, їх участь в управлінні державними справами [354, с. 1-2].

Проте, чи достатньо наведених індексів для вимірювання відкритості та прозорості у діяльності Національної поліції? Які із них належать до відкритості, а які до прозорості, чи можна відкритість та прозорість вважати єдиним принципом, спробуємо розібратися далі.

Звернемося ще до Закону України "Про місцеве самоврядування" [222]. Так, у наведеному у статті 4 цього Закону переліку основних принципів здійснення місцевого самоврядування принципу "відкритості" немає. Проте, наведено принцип гласності. Також, у контексті проблематики нашого підрозділу, за текстом цього Закону, відмітимо окремі положення ще деяких статей, як-от:

- частина 3 статті 9 – місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов’язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи;
- частина 17 статті 46 – сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством; протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації" – тобто під відкритістю розуміється оприлюднення і надання на запит про доступ до публічної інформації;
- частина 10 статті 47 – висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації";
- пункт 14 частини 6 статті 55 – забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради.

Отже, до складових принципу гласності, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування" [222] належить:

1) розгляд місцевих ініціатив на відкритих засіданнях ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи;

2) гласне проведення сесій ради;

3) оприлюднення рішень ради, протоколів сесії ради, висновків і рекомендації постійної комісії, протоколів її засідань;

4) надання інформації на запити про доступ до публічної інформації;

5) обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення;

6) вивчення громадської думки.

Таким чином, єдине тлумачення принципу відкритості, що наведене у Законі України "Про засади державної регіональної політики" [350] є досить абстрактним. Серед інших законів України, якими урегульовано діяльність органів публічної служби в одних актах принцип відкритості законодавцем вживається самостійно, в других – як відкритість та прозорість, в третіх – як гласність чи публічність, в четвертих – взагалі не наведений.

Беручи до уваги здійснений нами аналіз закріплення принципу "відкритості" ми цілком поділяємо позицію авторки Т. Андрійчук, що нечітке розуміння декларованих органами державної влади принципів на практиці призводить до відчутних труднощів у їхньому дотриманні і неможливості здійснення громадського контролю за цим процесом [341, с. 1]. Крім цього, їх умисне не дотримання, за такого хаотичного тлумачення, навіть не вдасться прослідкувати.

Крім цього, органи публічної служби по різному тлумачать критерії відкритості, що на нашу думку не зовсім правильно, адже така різноманітність підходів до тлумачення одного терміну може розглядатися і як порушення прав людини.

Отже, аналізуючи доктринальні підходи та деякі нормативно-правові акти щодо тлумачення таких понять як відкритість, гласність, публічність, прозорість, вважаємо, що поняття відкритість є рівнозначним поняттю гласність, публічність. Проте відкритість, на нашу думку, включає прозорість – коли будь-який громадянин держави може вільно ознайомитися нормативно-правовим забезпеченням відповідного органу публічної служби; його компетенціями; послугами, які він надає; порядком надання таких послуг; відповідним алгоритмом дій; їх вартістю тощо; а також вільного доступу до результатів розгляду звернень, запитів на публічну інформацію; доступу до наборів відкритих даних тощо. Крім прозорості також вважаємо, що до

відкритості належить і можливість участі громадян у прийнятті органами публічної служби тих чи інших рішень у межах закону, втім, з урахуванням потреб громадян.

Згідно з Указом Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади", пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади має бути забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної і зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави [338, с. 1].

З огляду на викладене вище та беручи до уваги те, що в усіх органах публічної служби наявні офіційні веб-портали на яких, в цілому, має бути інформація за якою можна прослідкувати наскільки той чи інший орган є відкритим, вважаємо за доцільне провести аналіз саме веб-порталів деяких органів державної влади.

Для системного погляду, проведемо аналіз офіційних веб-порталів Тернопільської обласної державної адміністрації, Міністерства внутрішніх справ України та Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ.

За наслідками аналізу законодавства та наукових джерел, до критеріїв відкритості нами віднесено:

- нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби;
- цілі і задачі цього органу;
- послуги, які він надає;
- отримання послуг, алгоритм дій, вартість тощо;
- звернення громадян, доступ до публічної інформації;
- участь громадян у прийнятті тих чи інших рішень.

Так, розглянемо офіційний веб-портал Тернопільської обласної державної адміністрації [355] (Додаток Г).

Вже на початковому інтерфейсі міститься чимало інформації. Складається таке враження, що форма подачі цієї інформації розрахована лише на співробітників цього органу, оскільки для пересічних громадян зрозуміти компетенції та розібратися в послугах цього органу буде складно.

Так, на сайті є 18 рубрик, які, в свою чергу, вміщують такі підрозділи:

- Тернопільська обласна державна адміністрація: голова, керівництво (незрозуміло для чого ці дві вкладки давати окремо), структура адміністрації, поточні та заплановані заходи, звіти про виконання планів роботи, основні завдання та нормативно-правові засади діяльності, розпорядок роботи, порядок оскарження рішень;

- доступ до публічної інформації: доступ до публічної інформації, звіти та поширені відповіді, порядок оскарження (є у попередньому блоці), система обліку публічної інформації;

- офіційні документи: перепосилання, розпорядження голови, проєкти розпорядчих документів;

- звернення громадян: робота із зверненнями громадян – аналітичні довідки, графік прийому громадян, графік роботи гарячої лінії, графік виїзних прийомів, нормативно-правові акти з питань розгляду звернень громадян, зразки документів та інших матеріалів необхідних для звернення громадян, склад постійно діючої комісії з розгляду звернень громадян;

- адміністративні послуги та ліцензування: інформаційні картки адміністративних послуг, ліцензування видів господарської діяльності;

- а також такі блоки: виконання бюджету, економіка регіону, державні закупівлі, цільові програми, показники розрахунків за енергоносії, громадянське суспільство і влада, громадська рада, консультації з громадськістю, регуляторна політика, євроінтеграція, міжнародна діяльність, територіальні підрозділи, очищення влади, корисні посилання, оголошення і вакансії, зворотній зв'язок, прес-центр тощо.

Зупинятися детально на всіх наведених блоках ми не будемо, оскільки останні надто розгалужені, і в межах проблематики підрозділу не є принциповими.

Отже, спробуємо розглянути відкритість цього органу публічної служби відповідно до запропонованих нами критеріїв відкритості:

1-2. Так, якщо відкрити вкладку основні завдання та нормативно-правові засади діяльності, то отримаємо ось таку інформацію:

"Тернопільська обласна державна адміністрація в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Нормативно-правові засади діяльності:

Правовий статус Тернопільськоі обласноі державної адміністрації встановлюється Конституцією України, Законом України "Про місцеві державні адміністрації" та іншими нормативно-правовими актами.

Тернопільська обласна державна адміністрація у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України "Про місцеві державні адміністрації" та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня.".

З наведеного вище, можемо констатувати надто формальний підхід, відсутність орієнтації на громадян та надання послуг.

3. Стосовно послуг визначено лише адміністративні послуги та ліцензування.

4. Отримання послуг деталізовано в інформаційних картках, втім на нашу думку їх необхідно удосконалити, зокрема чіткіше роз'яснити алгоритм дій, надати інформацію про вартість послуги тощо.

5. Звернення громадян та доступ до публічної інформації також потребує удосконалення. Зокрема, система обліку публічної інформації містить лише розпорядження, проєкти розпорядчих документів, реєстр публічної інформації. У реєстрах публічної інформації містяться виключно відомості про розпорядження голови Тернопільської обласної державної адміністрації з основної діяльності.

6. Участь громадян у прийнятті рішень визначити складно, оскільки у вкладці громадські експертизи інформації немає, публічні громадські обговорення містять лише звіти за 2015-2016 роки у яких лише декларується присутність деяких представників громадськості у тих чи інших заходах Тернопільської обласної державної адміністрації тощо.

Таким чином, офіційний веб-портал Тернопільської обласної державної адміністрації є надто перевантаженим інформацією, всім критеріям відкритості вона відповідає формально. Виключення становлять інформаційні картки, які втім, потребують удосконалення.

Наступним публічним органом критерії відкритості якого ми спробуємо розглянути буде Міністерство внутрішніх справ України.

Так, відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України[356], затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, Міністерсво внутрішніх справ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;
- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Згідно з пунктом 4 цього Положення, Міністерсво внутрішніх справ відповідно до покладених на нього завдань має низку функцій. Наприклад:

- забезпечує належне функціонування єдиної інформаційної системиМіністерства внутрішніх справ, формує та підтримує в актуальному стані інформаційні ресурси, що входять до єдиної інформаційної системиМіністерства внутрішніх справ, здійснює обробку персональних даних у межах повноважень, передбачених законом, забезпечує режим доступу до інформації, надає інформаційні та кваліфіковані електронні довірчі послуги, забезпечує здійснення повноважень з питань цифрового розвитку (підпункт 17);
- забезпечує у випадках, передбачених законом, ліцензування окремих видів господарської діяльності (підпункт 20);
- організовує у випадках, передбачених законом, надання адміністративних та інших платних послуг (підпункт 21) тощо.

Аналізуючи положення нормативного документу зрозуміти, які конкретно компетенції має МВС, які послуги надає та як діяти для їх отримання

не зрозуміло, безумовно, якщо мова йде про пересічного громадянина, а не фахівця юриста.

Звернемося до офіційного веб-порталу Міністерсва внутрішніх справ [357] (Додаток Д).

На початковому інтерфейсі зазначено, що це Єдиний портал органів системи Міністерсва внутрішніх справ України, є кнопка меню, адреса, телефон для довідок, а також блок "Миттєво отримуйте інформацію від міністерства", що включає кнопки сплатити (наприклад штраф, послуги за дозвільними реквізитами тощо), отримати (інтерактивну карту кордону України, оформлення ID-картки тощо), подати (повідомити про корупцію, написати звернення до поліції тощо), записатися (оформити заявку на супроводження. Патрульна поліція, пробне тестування Правил дорожнього руху тощо), знайти (розшук осіб, які переховуються від органів влади тощо).

Якщо зайти в меню, то відразу відкривається 6 блоків з відповідними підрозділами:

1) міністерство: цілі і задачі міністерства, команда, колегія Міністерства внутрішніх справ, структура, символіка, вищі навчальні заклади (незважаючи на те, що з відповідно до Закону України "Про вищу освіту" в Україні функціонують заклади вищої освіти), профспілки, енергоефективність, євроінтеграція, авіація,Міністерство внутрішніх справ, деокупація Донбасу, нормативна база Міністерства внутрішніх справ:

2) діяльність: реформа, бюджет для громадян, внутрішній аудит, вакансії, рівні права та можливості, я маю право, соціальний захист та пенсійне забезпечення, акредитований центр сертифікації ключів, розшук, проведення заходів державного нагляду (контролю), запобігання корупції, ліцензування;

3) документи: документи про діяльність, нормативно-правові акти, архів документів;

4) прес-центр: новини, фото, відео, інфографіка, анонси, запити засобів масової інформації, запити на отримання перепустки для засобів масової інформації:

5) звернення громадян: особистий прийом громадян, графік особистого прийому керівництвом підрозділівМіністерства внутрішніх справ України, оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування, як подати письмове звернення до Міністерства внутрішніх справ України, електронні звернення громадян, результати розгляду звернень, юридичні клініки, доступ до публічної інформації, громадська рада, взаємодія з громадськістю, каталог послуг, оздоровлення та відпочинок, анкетування;

6) контакти центральних органів виконавчої влади, що належать до сфери управлінняМіністерства внутрішніх справ та Головного сервісного центруМіністерства внутрішніх справ України.

Не заглиблюючись у кожен з підрозділів, спробуємо відповідно до наведеного нами тлумачення відкритості зупинитися на деяких підрозділах, які на нашу думку є основними у забезпеченні відкритості.

1. Нормативні акти, що регламентують діяльністьМіністерства внутрішніх справ.

Нормативна базаМіністерства внутрішніх справ є у блоці міністерство, проте там розміщені проєкти нормативних актів, а документи про діяльність, нормативно-правові акти, архів документів– у блоці документи.

2. Цілі і задачі Міністерства внутрішніх справ визначено досить узагальнено.

3. Послуги. Каталог послуг міститься у блоці звернення громадян, та, як зазначено на веб-порталі включає сервіси. Послуги згруповано за блоками відповідних центральних органів виконавчої влади діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ: Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба, Національна поліція та інші.

При цьому, окремим блоком визначено сервіси та послуги органів системи внутрішніх справ, який вміщує такі блоки: онлайн-сервіс про першу реєстрацію авто, отримання паспорту для виїзду за кордон, міграційний

калькулятор, написати звернення до поліції, вакансії Нацполіції, повідомлення про корупцію тощо.

Таким чином, чіткого визначення послуг, які надаються саме Міністерством внутрішніх справ не наведено. Крім цього у цій вкладці, яка на нашу думку мала б бути розміщена у блоці діяльність, вміщено і написання звернень, і повідомлення про корупцію, і вакансії.

4. Отримання послуг, алгоритм дій, вартість тощо. Якщо ми оберемо будь-яку із послуг, наприклад, оформлення ID-картки, то ми одразу переходимо на веб-портал Державної міграційної служби України. Як видно на скриншотах у Додатку Г до підрозділу, інформація стосовно отримання цієї послуги є дуже деталізованою, при цьому он-лайн можна записатися і до електронної черги.

5. Звернення громадян, доступ до публічної інформації. Для звернень громадян блок досить обширний, що стосується доступу до публічної інформації, то є форма запиту і звіти про надходження запитів.

6. Участь громадян у прийнятті тих чи інших рішень. Якщо говорити про таку можливість участі громадян у прийнятті тих чи інших рішень, як участь у обговоренні проектів нормативних актів, то варто зазначити, що будь-які коментарі стосовно проектів актів громадяни можуть надсилати лише на вказані електронні адреси. Видимими для широкого загалу вони не будуть.

Спробуємо за такими ж критеріями розглянути офіційний веб-портал Головного сервісного центру Міністерства [358] (Додаток Е).

Почнемо з того, що власне формат веб-порталу Головного сервісного центру кардинально різниться від розглянутого нами вище.

Вжена початковому інтерфейсі є блоки "Про Головний сервісний центр", "Послуги", "Кабінет водія", "Контакти", "Публічна інформація"та колонка з новинами. На цій інтернет-сторінці розміщується й блок "Часті запитання", який охоплює низку актуальних питань стосовно посвідчення водія, реєстрації/перереєстрації транспорних засобів, обов’язкового технічного контролю транспорних засобів, номерних знаків та містить ряд додаткових порад з інфографікою.

Розглянемо детальніше:

1) проГоловний сервісний центр включає такі підрозділи: хто ми, звіти, керівництво, графіки особистого прийому, структура, новини, сервісні центри у медіа;

2) послуги: довідка про відсутність судимості, мобільні сервісні центри Міністерства внутрішніх справ надання витягу з Єдиного державного реєстру транспортних засобів та порядок доступу до Національної автоматизованої інформаційної системи, посвідчення водія, номерні знаки: виготовлення та зберігання, реквізити для оплати та зразки заяв, інформація для юридичних осіб, торговельних організацій, автошкіл, реєстрація та експлуатація транспортного засобу, погодження конструкцій транспортних засобів, перевезення небезпечних вантажів та технічний контроль.

Для прикладу, спробуємо розібратися, як отримати посвідчення водія вперше. Вибираємо послугу посвідчення водія, відразу з'являється інформація, що посвідчення водія можна отримати виключно у сервісних центрах Міністерства внутрішніх справ: є вказівка на нормативний акт, яким визначено порядок видачі посвідчень водія; в картинках описано категорії транспортних засобів та вік з якого їх можна отримати; наведено алгоритм дій; детальні рекомендації як обрати автошколу, розписано години теоретичних та практичних занять для кожної із категорій; перевіряти знання з правил дорожнього руху можна онлайн; наведено мапи маршрутів практичної частини іспитів. При цьому, за наявності додаткових питань наведено контактний номер, адресу консультацій в соціальній мережі фейсбук.

Послуга мобільні сервісні центри має детальний графік виїздів мобільних сервісних центрів тощо;

3) кабінет водія: містить опції кабінету та детальну інформацію про те, як його створити;

4) контакти: контакти Головного сервісного центру, регіональних та територіальних сервісних центріві розпорядок роботи.

5) публічна інформація:антикорупція, громадська експертиза, електронне звернення громадян, запит на публічну інформацію, державні закупівлі, оголошення, нормативна база.

Отже, відповідно до обраних нами критеріїв відкритості відмітимо:

1-2. Нормативна база. Цілі і завдання. Нормативна база Головного сервісного центру на відміну від нормативної бази Міністерства внутрішніх справ міститься у вкладці публічна інформація. Крім цього, немає потреби відкривати низку нормативно-правових актів, щоб знайти якими саме актами керується у своїй діяльності Головного сервісного центру чи зрозуміти їх цілі і завдання. У блоці "Про Головний сервісний центр" міститься детальна уся необхідна детальна інформація.

3. Послуги. Блок послуги є на початковому інтерфейсі і містить їх вичерпний перелік.

4. Отримання послуг – роз’яснено ґрунтовно, є малюнки, схеми, інфографіки, алгоритми дій, відео ролики, додаткові довідкові контакти тощо.

5. Звернення громадян, доступ до публічної інформації. Детально роз’яснено форми подання звернень, строки їх розгляду тощо. Запит на публічну інформацію може бути відправлено одразу онлайн, після заповнення наведеної форми. Також наведено альтернативні варіанти.

6. Участь громадян у прийнятті тих чи інших рішень відбувається шляхом проведення громадської експертизи. Крім цього, є опція яка дозволяє заповнити анкету та стати таємним клієнтом сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ та перевірити якість державних послуг. Мета цього проекту – ставати відкритішими та вдосконалюватися.

З огляду на викладене можемо відмітити, щоГоловний сервісний центр за усіма наведеними нами критеріями є значно відкритішим.

Так, нормативно-правові засади подано ґрунтовно, чітко роз’яснено цілі та завдання Головного сервісного центру, наведено вичерпний перелік їх послуг, детально роз’яснено порядок отримання кожної з послуг, зокрема отримання посвідчення водія, вартість послуг тощо, наявна форма для подачі

електронного звернення електронною поштою, поштою, особисто, запит на отримання публічної інформації можна подати он-лайн.

Крім цього, участь громадян в прийнятті рішень забезпечується крім проведення громадської експертизи, можливістю стати таємним клієнтом сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ, що надає безпосередньо можливість кожному громадянину брати участь в удосконаленні роботи Головного сервісного центру оцінювати якість їх послуг та надсилати результати керівництву. Такий підхід у роботі, на нашу думку, безумовно можна охарактеризувати як відкритість. Чого, у свою чергу бракує на веб-порталі Міністерства внутрішніх справ за усіма критеріями.

З огляду на проведений аналіз офіційних веб-порталів Міністерства внутрішніх справ, Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справМіністерства внутрішніх справ та Тернопільської обласної державної адміністрації, вважаємо, що веб-портал Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ може слугувати прикладом для інших органів публічної служби щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності.

На нашу думку, відкритість у діяльності органів публічної служби є необхідним процедурним принципом, оскільки формує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами. На наш погляд, відкритість є одним із найважливіших процедурних принципів в діяльності органів публічної служби. Закріплення цього принципу в законодавстві України, яким регламентовано діяльність органів публічної служби, зокрема впорядкування його тлумачення, сприятиме не лише формуванню довіри громадян, протидії корупції, участі громадян в управлінні публічними справами, а й сприятиме виявленню певних проблемних напрямів у роботі органів публічної служби, що у свою чергу дозволить сфокусуватися на їх удосконаленні.

У зв’язку із цим, вважаємо за доцільне внести такі зміни до законодавства України:

1. Підпункт 9 пункту 1 статті 4 Закону України "Про державну службу"викласти у такій редакції:

"відкритості – поєднання прозорості та можливості участі громадян у прийнятті рішень органами публічної служби. Прозорість охоплює такі базові критерії як наявність відкритої інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу; послуги, які він надає; отримання послуг, алгоритм дій, вартість тощо; звернення громадян, доступ до публічної інформації.".

2. Усі інші нормативно-правові акти, що регламентують діяльність органів публічної служби у частині визначення принципів діяльності, привести у відповідність до Закону України "Про державну службу".

Таким чином, принцип відкритості у діяльності органів публічної служби є необхідним процедурним принципом, оскільки формує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами.

Аналізуючи низку законів України, якими урегульовано діяльність деяких органів публічної служби, відмічено, що в законодавстві відсутнє єдине тлумачення принципу відкритості. Крім цього, серед інших законів України, якими урегульовано діяльність органів публічної служби в одних актах принцип відкритості законодавцем вживається самостійно, в других – як відкритість та прозорість, в третіх – як гласність чи публічність, в четвертих – взагалі не наведений.

Органи публічної служби також по різному тлумачать критерії відкритості, що на нашу думку не зовсім правильно, адже така різноманітність підходів до тлумачення одного терміну може розглядатися і як порушення прав людини.

Аналізуючи доктринальні підходи та деякі нормативно-правові акти щодо тлумачення таких понять як відкритість, гласність, публічність, прозорість, вважаємо, що поняття відкритість є рівнозначним поняттю гласність, публічність.

Проте відкритість, на нашу думку, включає прозорість – коли будь-який громадянин держави може вільно ознайомитися нормативно-правовим забезпеченням відповідного органу публічної служби; його компетенціями; послугами, які він надає; порядком надання таких послуг; відповідним алгоритмом дій; їх вартістю тощо; а також вільного доступу до результатів розгляду звернень, запитів на публічну інформацію; доступу до наборів відкритих даних тощо.

Крім прозорості також вважаємо, що до відкритості належить і можливість участі громадян у прийнятті органами публічної служби тих чи інших рішень у межах закону, втім, з урахуванням потреб громадян.

Беручи до уваги те, що в усіх органах публічної служби наявні офіційні веб-портали на яких, в цілому, має бути інформація за якою можна прослідкувати наскільки той чи інший орган є відкритим, проведено аналіз саме веб-порталів деяких органів державної влади. Зокрема, для проведення аналізу офіційних веб-порталів обрано такі органи публічної служби: Тернопільська обласна державна адміністрація, Міністерство внутрішніх справ України та Головний сервісний центр Міністерства внутрішніх справ.

До критеріїв відкритості, які застосовуються під час аналізу веб-порталів обраних органів публічної служби нами віднесено: нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу;послуги, які він надає;отримання послуг, алгоритм дій, вартість тощо; звернення громадян, доступ до публічної інформації;участь громадян у прийнятті тих чи інших рішень.

За результатами аналізу веб-порталів Тернопільської обласної державної адміністрації,Міністерства внутрішніх справ та Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ, відмічено, що третій з них за усіма наведеними критеріями є значно відкритішим та може слугувати прикладом для інших органів публічної служби щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності.

Так, нормативно-правові засади подано ґрунтовно, чітко роз’яснено цілі та завдання сервісних центрів, наведено вичерпний перелік їх послуг, детально

роз’яснено порядок отримання кожної з послуг, зокрема отримання посвідчення водія, вартість послуг тощо, наявна форма для подачі електронного звернення електронною поштою, поштою, особисто, запит на отримання публічної інформації можна подати он-лайн. Крім цього, участь громадян в прийнятті рішень забезпечується крім проведення громадської експертизи, можливістю стати таємним клієнтом сервісних центрівМіністерства внутрішніх справ, що надає безпосередньо можливість кожному громадянину брати участь в удосконаленні роботи центрів, оцінювати якість їх послуг та надсилати результати керівництву. Такий підхід у роботі, на нашу думку, безумовно можна охарактеризувати як відкритість. Чого, у свою чергу бракує на веб-порталі Міністерства внутрішніх справ за усіма критеріями.

4.3.Принцип підконтрольності публічної служби у сучасній доктрині адміністративного права

Ще одним важливим процедурним принципом ми вважаємо підконтрольність.

Зокрема, розпочнемо із з’ясування поняття "підконтрольність" та визначення критеріїв підконтрольності як принципу, за якими його можна буде прослідкувати у діяльності органів публічної служби.

Загалом, термін "контроль" походить від французького controle, що перекладається, як перевірка, від старофранц. contrerole – список, що має дублікат для перевірки – перевірка виконання законів, рішень тощо [9, т.3].

У Словнику української мови міститься таке тлумачення терміну контроль:

- перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось;

- установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [359].

У доктринальній площині деякі автори визначають контроль як специфічний різновид юридичного процесу [360, с. 69–70], як правову форму діяльності [361] або як функцію компетентних державних органів [362, с. 25; 363, с. 57–58; 364].

Термін "нагляд" також науковцями трактується по-різному. Так, у загальному вигляді термін "нагляд" означає спостереження з метою перевірки, групу осіб, орган для спостереження за ким-небудь (наприклад, технічний, санітарний, патентний, прокурорський нагляд) [365, с. 214]. Існує точка зору, що нагляд вважається видом контролю [366, с. 228].

У статті 1 Лімської декларації керівних принципів контролю 1977 року зазначено, що контроль – це не самоціль, а невід'ємна частина системи управління, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити коригуючих заходів, в окремих випадках притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або вжити заходів щодо запобігання або зменшення кількості таких порушень у майбутньому [367; 368, с. 117].

У термінології законодавства України наведено трактування терміну "підконтрольність" разом з терміном "підзвітність"[369]. Так, в Указі Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" [4], підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади визначено, як певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність.

Також у цьому документі зазначено, що за змістом "підконтрольність" дещо ширша, ніж "підзвітність", оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. В свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю [369].

Теорія адміністративного права й державного управління вкладає в поняття підконтрольності досить глибокий зміст, трактуючи її як "певний стан (режим) організаційних відносин, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов’язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок" [365; 370, с. 69]. Відмітимо, що таке трактування поняття "підконтрольність"практично ідентичне, зазначеному вище, трактуванню понять "підконтрольності і підзвітності". На нашу думку, ці поняття різні.

Варто зазначити, що підзвітність, вже давно зайняла провідне місце в міжнародному політичному та соціальному порядку денному. Терміном "підзвітність", як правило, називають широкий спектр різноманітних форм взаємодії між різними групами та зацікавленими сторонами. Вона вважається однією з ключових передумов побудови ефективної та продуктивної демократичної держави [371, с. 76].

Тісна взаємодія принципу підзвітності з рештою принципів належного управління чітко окреслена в робочому документі Всесвітнього банку [372, с. 77-78], присвяченому соціальній підзвітності. У цьому документі названі три методи забезпечення підзвітності:

- контроль: ініціативи, що покращують оцінку, аналіз і контроль за діями уряду, спираючись на силу інформації, щоб примусити владу звітувати перед громадянами. З такими ініціативами найчастіше виступають органи громадського самоврядування (приміром, контролювання витрат) або законодавчі та/або судові гілки влади (наприклад, омбудсмен);
- наближення: з цими ініціативами найчастіше виступають уряди з метою скорочення "відстані" між громадянами та органами влади. Вони часто намагаються з’ясувати потреби чи уподобання громадян, не прагнучи

забезпечити пряму громадську участь в урядових заходах (наприклад, публічні консультації, громадські кабінети міністрів);

- залучення: ініціативи такого роду здебільшого запроваджуються урядом і ефективно підключають громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень (наприклад, партиципаторне формування бюджету) у бюджетному циклі [373, с. 77-78].

Проте, незважаючи на високу популярність терміну підзвітність, його часто неправильно тлумачать. У широкому розумінні він означає обов'язки посадових осіб чи установ надавати інформацію про свої дії (чи їх обґрунтування) іншим. За сутністю відносин, суб'єктами та інструментами підзвітність поділяють на три види:

- фінансова підзвітність;
- підзвітність за результатами;
- демократична (політична) підзвітність [374, с. 1-2].

Так, перший вид включає моніторинг та оприлюднення інформації про розподіл, розміщення та використання фінансових ресурсів.

Другий – передбачає звіти про досягнення на шляху до раніше встановлених цілей, в яких основна увага приділяється послугам, продуктам та іншим результатам роботи державних організацій і виконання державних програм.

Об'єктами третього виду підзвітності є інститути та механізми, які забезпечують виконання урядом передвиборчих обіцянок, працюють на основі суспільної довіри, зводять до єдиного цілого та висловлюють інтереси громадян, а також реагують на поточні й прогнозовані потреби та проблеми суспільства [374, с. 1-2].

Науковець О. Дніпров відмічає, що механізм підконтрольності в умовах демократії це звичайний засіб демократичного обмеження виконавчої влади і такі механізми можуть бути різними: конституційні обов'язки виконавчої влади з боку суспільства, з боку гілок державної влади. Наприклад, діяльність

виконавчої влади обмежена положеннями Конституції, а рішення її повинні бути мотивовані, тобто зрозумілі суспільству [375, с. 111].

Підзвітність автор тлумачить як відносини між наділеними владою і тими, хто таку владу їм надав, у яких останні мають право утримувати перших у межах певного набору стандартів, оцінювати, наскільки повно вони виконують свої обов’язки в світлі цих стандартів, накладати санкції, якщо буде встановлено їх невиконання. Наділені владою зобов’язані доповідати і обговорювати результати свої дій у межах своїх повноважень [375, с. 111].

Науковці І. Коліушко та В. Тимощук серед основних демократичних принципів, на яких має ґрунтуватися діяльність публічної адміністрації, виділяють й принцип підконтрольності, який тлумачать, як обов’язковий внутрішній та зовнішній контроль за діяльністю публічної адміністрації, у тому числі судовий [376, с. 27].

Уточнимо, що служби внутрішнього державного контролю створюються всередині окремих відомств і організацій, в той час як зовнішні контрольні служби не є частиною організаційної структури установ, що перевіряються [377].

Загалом, для здійснення контролю в державному управлінні необхідно мати відповідні систему законодавства, яка регулює його організацію, та види інституцій і процедур його здійснення. Необхідно відмітити, що з метою вивчення і поширення позитивного досвіду в контрольній практиці зарубіжних країн у 1953 році створено неурядову організацію – Міжнародну організацію вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), до якої входять контрольні органи 130 держав світу. Відповідно до програми діяльності цієї організації провадяться семінари, конференції, обмін стажистами. У межахМіжнародну організацію вищих контрольних органів функціонує Міжнародний центр розвитку контролю, основним завданням якого є підготовка і перепідготовка контролерів [378].

З викладеного вище, очевидно, що в дискусії науковців єдиного тлумачення поняття "підкорольність" немає, як і немає чіткого визначення

критеріїв підконтрольності як принципу, за якими його можна буде прослідкувати у діяльності органів публічної служби.

Беручи до уваги зазначене, ми спробуємо розглянути нормативно-правові акти, якими урегульовано діяльність деяких органів публічної служби, з метою прослідкувати чи включено принцип підконтрольності до принципів діяльності цих органів, визначити які критерії він включає, за якими індексами його можна практично виміряти.

Традиційно, розпочнемо із Закону України "Про державну службу" [21]. Так, у статті 4 цього Закону, серед принципів державної служби такого принципу немає. Підконтрольність згадується лише у прикінцевих та перехідних положеннях цього закону, у частині внесення змін до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [92], зокрема, зазначено, що: "Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру" [21].

З означеного зрозуміло, що контроль за діяльністю державного секретаря будь-якого міністерства здійснює виключно міністр відповідного міністерства.

У повній чинній редакції Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" [92] серед принципів на яких ґрунтується діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які визначені у статті 2 цього закону, принцип підконтрольності також не наведено. Крім зазначеного вище положення про підконтрольність державного секретаря міністру, хочемо відмітити ще таке положення: "У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція".

За такої редакції підконтрольними є державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, юридичні та фізичні особи, для

відповідного центрального органу виконавчої влади щодо дотримання цими суб'єктами актів законодавства. Тобто, йдеться про підконтрольність органів публічної служби, в цілому, державі. Серед критеріїв – дотримання законодавства.

Доцільно зазначити, що в сучасних умовах поряд з державним контролем значне місце повинно відводитися і громадській формі контролю, яка є неодмінною умовою оптимізації контрольної діяльності в масштабах всієї держави [379, с. 65].

У розділ ІІ Закону України "Про Національну поліцію" [221], який присвячено принципам діяльності поліції, принципу "підконтрольності", як і в попередніх законодавчих актах немає. Проте, необхідно відмітити, що статтею 11 цього закону визначено принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства, до якої включено з-поміж інших такі положення:

- діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб (частина 1);
- з метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад (частина 2) [221].

Безумовно, наведений вище принцип є важливим, проте, на нашу думку, необхідно виокремлювати і принцип підконтрольності цьому ж населенню, територіальним громадам та громадським об'єднанням. Наприклад, підконтрольність стосовно об'єктивного визначення проблем територіальних громад з урахуванням специфіки регіону, вжитих заходів для їх вирішення та задоволення потреб громадян тощо.

Варто зазначити, що розділ VIII Закону України "Про Національну поліцію" [221] присвячено громадському контролю поліції. Так, громадський контроль поліції об'єднує такі складові (див. Додаток Є):

- звіт про поліцейську діяльність (стаття 86);

- прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (стаття 87);
- взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування (стаття 88);
- спільні проекти з громадськістю (стаття 89);
- залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (стаття 90).

Ми не зовсім згідні із виключно такими складовими загалом, та їх змістовним наповненням зокрема. Наприклад, якщо говорити про прийняття резолюції недовіри керівнику органу поліції, яка є підставою для його звільнення, то, на нашу думку, її має приймати не Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради за результатами оцінки діяльності орган у поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням, а громадяни, наприклад 60% від чисельності населення міста чи району, своєю петицією до центрального органу управління поліції із зазначенням причин.

Спільні проекти з громадськістю, це положення на нашу думку, доцільно включити до взаємодії з населенням на засадах партнерства тощо.

У зв’язку із цим, положення статті 87 Закону України "Про Національну поліцію" [221], на нашу думку, потребують перегляду.

Крім цього, зазначимо, що серед повноважень поліції є повноваження щодо здійснення контролю. Так, згідно із статтею 23 Закону України "Про Національну поліцію" [221]поліція:

- регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі (пункт 11 частини 1 статті 23);
- у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснює контроль за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки,

піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вживає заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі (пункт 17 частини 1 статті 23);

- здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ (пункт 21 частини 1 статті 23) тощо.

Вважаємо, що такі контрольні повноваження також мають бути підконтрольними, як державі, так і суспільству.

Звернемося ще до Закону України "Про місцеве самоврядування" [222]. Так, у наведеному у статті 4 цього Закону переліку основних принципів здійснення місцевого самоврядування принципу "підконтрольності" немає. Проте, без роз’яснення змісту, наведено принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб. Як ми вже відмічали вище, підзвітність на нашу думку є складовою підконтрольності, проте відповідальність, зокрема персональна, – це інший принцип, тому їх варто розмежувати.

Що стосується саме підконтрольності, то вважаємо за доцільне, за текстом цього Закону, відмітити окремі положення ще деяких статей, як-от:

1) у частині 2 статті 11 зазначено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади;

2) абзац 2 статті 17 – відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх

підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування;

3) пункт 6 статті 42 – при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

4) частина 2 статті 54-1 – при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою;

5) стаття 72 – підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам:

- місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань;
- районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь;
- якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Можемо констатувати, що термін "підконтрольність" зустрічається за текстом зазначеного вище закону у низці положень. Деякі елементи підконтрольності органів місцевого самоврядування відповідним органам держави таки зазначено, втім їх кількість є не достатньою.

В цілому, вважаємо, що усі наведені положення мають декларативний характер. Оскільки немає чіткого роз'яснення, які критерії необхідно віднести до підконтрольності, а які до підзвітності; за якими індексами їх можна виміряти; як саме може бути реалізований громадський контроль тощо, тому залишається низка лазівок для зловживань органами місцевого самоврядування та прірва між їх діяльністю й потребами громадян.

Ми проаналізували лише кілька положень Закону України "Про місцеве самоврядування" [222], враховуючи й здійснений аналіз у попередніх положеннях, однак, можемо стверджувати, що такий стан законодавства, зокрема визначення та дотримання принципів, у сфері здійснення місцевого самоврядування має своє практичне відображення на місцях.

Зокрема, за результатами опитування щодо рівня довіри громади до місцевої влади, проведеного в рамках проекту "Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні", який було реалізовано Асоціацією міст України та Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад у співпраці з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень при фінансуванні Міністерством закордонних справ Норвегії, наведено такі дані [380].

Так, проведене серед основної групи міст опитування показало низький рівень оцінки місцевої влади респондентами: майже 63% опитаних повністю або частково погодились із твердженням, що в їхніх містах інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення. Це показник в середньому по всіх містах. Якщо ж розглядати міста окремо, то найвищий відсоток тих, хто погодився з цим твердженням, становить 83% у Первомайську, найнижчий – 48% у Києві. При цьому 65% вважають, що представники місцевої влади зловживають своїм становищем для особистої вигоди. Найвищий показник серед міст був знов у Первомайську – 84%, найменший був у Чугуєві – 52%. А 62% респондентів не вірять обіцянкам місцевих органів влади. І знову Первомайськ відмітився найвищим відсотком недовіри – 85%. Найменшим є цей показник у Чугуєві – 44% [381, с. 14].

Як відмічають автори дослідження, цікавим виявилось зіставлення відповідей на твердження "У вашому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення" в основній групі міст (Вінниця, Київ, Луцьк, Первомайськ, Бориспіль, Чугуїв, Коростень, Кривий Ріг, Павлоград, Чернігів), у контрольній групі міст (Бердянськ, Дніпро, Івано-Франківськ, Кам'янець-Подільський, Кременчук, Львів, Миколаїв, Рівне, Харків, Черкаси), Всеукраїнського телефонного опитування та експертного опитування (опитування депутатів). Найоптимістичніше ситуацію оцінюють експерти – тільки 34% вважають, що інтереси представників місцевої влади в їхніх містах ставляться вище від інтересів населення, що не дивно, адже більшість опитаних експертів і представляють місцеву владу [381, с. 14].

Як слушно зазначають група авторів, місцеве самоврядування є тим рівнем влади, що найбільше наближений до населення, ним формується і йому підконтрольний, на якому вирішуються питання задоволення основних життєвих потреб населення [382; 383, с. 66]. Отже, і в положеннях основного законодавчого акту має бути закріплено механізми для належного здійснення громадянами контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, яка має бути спрямована на вирішення основних життєвих потреб своїх громадян.

Зокрема, цікавим стосовно здійснення моніторингу (контролю) за діяльністю органів публічної влади видається досвід Ірландії.

Так, Національна економічна і соціальна рада Ірландії має давні традиції зменшення розриву між громадянським суспільством і державними органами, започатковані ще у 1973 році. До складу Ради входять представники професійних спілок роботодавців, фермерських організацій, неурядових організацій, ключових урядових департаментів і незалежних експертів. До основних функцій Ради належать такі:

- подання на розгляд Прем'єр-міністра результатів аналізу та доповідей зі стратегічних питань ефективного розвитку економіки та досягнення соціальної справедливості;

- розвиток стратегічної структури співробітництва, що сприяє зміцненню стосунків і веденню переговорів між урядом і соціальними партнерами. Перша угода про соціальне партнерство була укладена у 1987 році разом із прийняттям Програми національного відродження. Після неї було укладено ще сім угод – остання з них під назвою "До 2016 року: Десятирічна рамкова угода про соціальне партнерство 2006□2015" [384, с. 80-81].

Також, яскравим прикладом дорадчого органу, чиє слово багато важить у процесі прийняття рішень, є Національна рада Республіки Словенія. Згідно зі словенською конституцією Рада – це орган, що представляє соціальні, економічні, професійні та місцеві інтереси, до складу якого входять представники профспілкових, соціальних та місцевих інтересів [384, с. 81].

З огляду на викладене вище, підконтрольними органи публічної служби мають бути, як державним органам, так і громадянам.

Зокрема, підконтрольність державним органам – це законодавчо закріплений обов’язок відповідних державних органів здійснювати контроль за діяльністю відповідних органів публічної служби, за усіма напрямами їх діяльності, шляхом проведення перевірок щодо дотримання такими органами законодавства та об’єктивності у прийнятті ними, зокрема органами місцевого самоврядування, тих чи інших рішень.

Підконтрольність громадянам – це законодавчо закріплене право громадян здійснювати контроль за усіма напрямами діяльності будь-яких органів публічної служби, з метою виявлення відхилень від основних потреб громадян у тому чи іншому напрямі, а також порушень інших принципів публічної служби, для своєчасного реагування та вжиття коригуючих заходів, притягнення винних до відповідальності тощо.

У контексті нашого дослідження зупинимося детальніше лише на критеріях за якими можна виміряти підконтрольність органів публічної служби громадянам.

Так, на нашу думку, до них належать:

- можливість здійснення нагляду (моніторингу) громадянами за діяльністю органів публічної служби, що неможливо без належної реалізації принципу відкритості;
- систематичне звітування органів публічної служби за усіма напрямами діяльності для представників громадськості (проведення таких звітів публічно з попереднім оголошенням про їх проведення та опублікування таких звітів на офіційних веб-порталах);
- зближенням органів публічної служби з представниками громадянського суспільства за відповідними напрямами діяльності (обговорення проблемних питань, шляхів їх вирішення, залучення до проведення різних заходів);
- можливість оскаржувати та скасовувати рішення органів публічної служби, якщо обґрунтовано їх не об’єктивність (не обов’язково порушення закону);
- врахування органами місцевого самоврядування попередньої думки громадськості, їх потреб при прийнятті рішень, а не лише депутатів (проведення публічних консультацій за усіма напрямами діяльності, соціальних опитувань, можливість подання петицій; включення до експертних груп за тими чи іншими питаннями не лише місцевих керівників інших державних установ (призначення яких часто погоджуються керівництвом відповідного органу місцевого самоврядування), а й фахівців-виконавців).

Беручи до уваги викладене, вважаємо за доцільне, проаналізувати веб-портали деяких органів місцевого самоврядування. Наприклад, Житомирської обласної ради та Чернівецької обласної державної адміністрації за такими індексами підконтрольності громадянам:

1. Можливість нагляду (моніторингу) за усіма напрямами діяльності.
2. Звітування.
3. Зближення з третім сектором.
4. Можливість оскарження та скасування прийнятих рішень.

5. Наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості.

Розпочнемо з офіційного веб-порталу Житомирської обласної ради.

Так, на початковому інтерфейсі Житомирської обласної ради є вісім вкладок меню, які, відповідно, мають свої розділи та підрозділи (Додаток Ж):

- перша – головна сторінка (опубліковано новини);
- друга – обласна рада: структура та персони (керівництво, депутатський корпус, депутатські фракції, депутатські групи, президія, координаційна рада, виконавчий апарат, комісія з питань поновлення прав реабілітованих), історія діяльності (з історії обласної ради, очолювали обласну раду, скликання обласної ради), нагороди та відзнаки, прийом громадян (графік прийому громадян керівництвом облради, графік прийому виборців депутатами облради);
- третя – офіційні документи: нормативні документи (правова база діяльності обласної ради, рішення обласної ради, Положення про порядок використання герба і прапора Житомирської області, розпорядження голови обласної ради, рекомендації постійних комісій, регуляторні акти, звернення громадян), доступ до публічної інформації (нормативно-правові акти, форми запитів, звіт про роботу із запитами), кадрова політика (порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, порядок проведення іспиту претендентів на заміщення вакантних посад, оголошення про конкурс на заміщення вакантної посади), обласні програми (перелік обласних програм, хід виконання обласних програм);
- четверта – управління майном: нормативні документи управління майном (розпорядження голови обласної ради з питань управління майном, річні плани закупівель комунальних установ та підприємств), організації (соціальний захист, охорона здоров’я, освіта, спорт, служби у справах дітей, сільське господарство, житлово-комунальне господарство, інформаційні, інші, культура), робоча група з питань використання майна (нормативна база, засідання робочої групи, вільне нерухоме майно, яке не використовується та може бути надано в оренду, об’єкти комунальної власності, що передані в

оренду чи інше право користування); оголошення (майно в оренду, оприлюднення регуляторних актів, оголошення на заміщення посад, оголошення про проведення громадських слухань, приватизація майна), державні закупівлі (річний план закупівлі, інформація про закупівлі, законодавча база, інформація про оголошення торгів).

- п’ята – місцеве самоврядування: ради (Рада Європи, обласні ради України, районні ради області, міські ради області, міські (міст районного значення), селищні сільські ради області, об’єднані територіальні громади), Асоціації місцевих рад Житомирщини (Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Українська асоціація районних та обласних рад, Регіональна дорадча рада Конгресу в області), розвиток громад (проект Європейського Союзу/Програма Розвитку Організації Об’єднаних Націй "HOUSES", краща спортивна громада Житомирщини);
- шоста – Житомирщина: про наш край (візитівка області, обласний бюджет та його виконання, органи місцевого самоврядування), книга пам’яті (Чорнобильська трагедія).

А також сьома та восьма – запитання та електронні петиції.

З огляду на викладене, відповідно до визначених нами критеріїв, відмітимо таке.

1. Здійснити моніторинг за напрямами діяльності складно, оскільки вони чітко не визначені.

2. Окремої вкладки звітування немає. Проте, оприлюднення регуляторних актів, перелік обласних програм та хід їх виконання є у вкладці Документи.

У вкладці Житомирщина є інформація про обласний бюджет та його виконання, викладення якої, на нашу думку, потребує уточнення. Зокрема, чітко зазначено суми отриманих субвенцій від держави, проте спрямування коштів обласного бюджету подано узагальнено, а не в розрізі установ, яким було спрямовано кошти.

Не зрозуміло чому звітна інформація так розпорошена. Вважаємо за доцільне додати вкладку Звітування в якій викласти таку інформацію.

3. Зближення з третім сектором, на нашу думку, структурно відображено вдало. Втім, пропозиції та звіт про роботу надано лише Українською асоціацією районних та обласних рад за період 2010-2015 років.

Є інформація про розвиток громад.

4. Що стосується можливості оскарження та скасування прийнятих рішень, то підрозділу оскарження рішень ми не знайшли. Є вкладка запитання.

5. Наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості – є оголошення про проведення громадських слухань, пропозиції рад, можливість подання електронних петицій. Втім, серед петицій лише одна, яка стосується ремонту дороги Ходорків і підписана вона 12 особами. Можливість запропоновано хорошу, але необхідно бути впевненим що громадськість про неї знає і має доступ нею скористатися.

Далі розглянемо офіційний веб-портал Чернівецької обласної державної адміністрації (Додаток З).

Так, на початковому інтерфейсі цього веб-порталу є шість вкладок:

перша – включає інформацію про голову Чернівецької обласної державої адміністрації: особистий прийом, привітання, біографію;

друга – крайова влада: структура влади в області (районні державні адміністрації, об’єднані територіальні громади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади), Чернівецька область (паспорт області, соціально-економічний розвиток, Буковина – перлина Карпат), Чернівецькаобласна державна адміністрація (функції та повноваження, керівництво, регламент, структура, державна служба, прес-служба, кадрова політика, запобігання корупції, очищення влади);

третя – діяльність Чернівецькоїобласнаої державної адміністрації: заходи, розпорядження, накази, проекти розпоряджень, регуляторна діяльність, план роботи, доступ до публічної інформації, публічні фінанси, книговидання;

четверта – громадянам: пам’ятки та поради, громадське суспільство, звернення громадян;

п’ята – відкриті дані: інформаційні послуги, загальний перелік установ, підприємств та організацій області.

Шоста вкладка – вхід – включає реєстрацію та авторизацію.

Відмітимо, що ми не реєструвалися на веб-порталі, проте, беручи до уваги доступну інформацію, відповідно до визначених нами критеріїв, відмітимо таке.

1. Здійснення моніторингу за напрямами діяльності.

Діяльності Чернівецької обласної державної адміністрації присвячено окрему вкладку, що безумовно є позитивним. Є план роботи, заходи. Втім, вважаємо що було б зручніше для здійснення нагляду (моніторингу) громадянами виокремити напрями діяльності та згідно з ними надавати відповідну інформацію про здійснену та заплановану роботу.

2. Окремої вкладки звітування немає. Проте, у вкладці регуляторна діяльність містяться детальні звіти про відстеження результативності.

3. Зближення з третім сектором. Є вкладка громадянське суспільство, яка вміщує консультації з громадськістю, громадську раду, громадські ініціативи, діяльність громадських організацій Чернівецької області, нормативно-правові акти, оголошення для інститутів громадянського суспільства.

У вкладці громадські ініціативи, діяльність громадських організацій нажаль інформації немає. Є оголошення про проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства.

4. Інформації про можливість оскарження та скасування прийнятих рішень немає.

5. Наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості.

Необхідно відмітити, що стосовно Громадської ради є не формальне її зазначення, а й повна інформація про цей орган, її персональний склад, Положення про Громадську раду при Чернівецькій обласній державній адміністрації, інформація про її діяльність.

При цьому, в Положенні про Громадську раду при Чернівецькій обласній державній адміністрації зазначено, що її основним завданням є здійснення громадського контролю за діяльністю Чернівецької обласної державної адміністрації, сприяння врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики тощо.

Варто зазначити, що Чернівецькоюобласною державною адміністрацією опрацьовується Стратегія розвитку Чернівецької області на період до 2027 року, наведено склад робочих підгруп та графік засідань. Проте, не зрозуміло чи всі бажаючі можуть взяти участь, зокрема з громадськості.

Таким чином, за результатами проведеного аналізу зазначених вище офіційних веб-порталів Житомирської обласної ради та Чернівецькоїобласної державної адміністрації, відмітимо, що для здійснення контролю громадянами за їх діяльністю інформації там не достатньо. Видається за доцільне удосконалити офіційні веб-портали усіх органів публічної служби визначивши обов’язкові інформаційні критерії, зокрема для можливості здійснення контролю громадянами.

Підбиваючи підсумки, хочемо акцентувати на тому, що певною мірою принцип підконтрольності є узагальнюючим для усієї діяльності того чи іншого органу публічної служби. Без забезпечення можливості здійснення громадянами контролю за діяльністю органів публічної служби реалізувати належне врядування не представляється можливим, про що свідчить і європейський досвід. Таким чином, особливістю цього принципу і водночас обґрунтуванням його необхідності є те, що він взаємопов’язаний із усіма іншими принципами публічної служби. Зокрема, керуючись наведеними нами критеріями та здійснюючи контроль можна прослідкувати і дотримання інших принципів публічної служби.

У зв’язку із цим, вважаємо за доцільне внести такі зміни до законодавства України:

1. Додати підпункт 11 пункту 1 статті 4 Закону України "Про державну службу", який викласти у такій редакції:

"підконтрольності – який реалізується відповідними державними органами та громадськістю.

Здійснення контролю державними органами проводиться відповідно до законодавства.

Здійснення контролю громадськістю має проводитися за такими критеріями: нагляд (моніторинг) за усіма напрямами діяльності; звітування; зближення з третім сектором; можливість оскарження та скасування прийнятих рішень; наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості.".

2. Усі інші нормативно-правові акти, що регламентують діяльність органів публічної служби у частині визначення принципу підконтрольності, привести у відповідність до Закону України "Про державну службу".

Таким чином, проаналізувавши напрацювання учених та положення нормативно-правових актів щодо тлумачення поняття підконтрольність та критеріїв підконтрольність як принципу публічної служби ми прийшли до висновку, щопоняття підконтрольність по різному тлумачиться у доктринальній площині.

У проаналізованих нормативно-правових актах, якими урегульовано діяльність деяких органів публічної служби, принцип підконтрольності не закріплений. Водночас, в одних нормативно-правових актах визначено внутрішню підконтрольність в органі публічної служби, в других – зовнішню, підконтрольність відповідним державним органам, у третіх – підконтрольність громадянам.

Проте, усі наведені положення, на нашу думку, мають декларативний характер. Оскільки немає чіткого роз’яснення, які критерії необхідно віднести до підконтрольності, за якими індексами її можна виміряти; як саме може бути реалізований той же громадський контроль тощо.

Для прикладу детально розглянуто положення Закон України "Про Національну поліцію" в якому законодавцем зроблено спробу визначити критерії здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, що для

зручності сприйняття відображено в таблиці у Додатку Г також відмічено, що ні складові, ні їх зміст, по своїй суті не надають можливостей для здійснення контролю саме громадянами. Зокрема, відмічено, що прийняття резолюції недовіри керівнику органу поліції, яка є підставою для його звільнення, мають приймати громадяни, наприклад 60% від чисельності населення міста чи району, своєю петицією до центрального органу управління поліції із зазначенням причин.

Уточнено, що органи публічної служби мають бути підконтрольними, як державним органам, так і суспільству.

У зв'язку з цим запропоновано розглядати:

- підконтрольність державним органам – як законодавчо закріплений обов’язок відповідних державних органів здійснювати контроль за діяльністю відповідних органів публічної служби, за усіма напрямами їх діяльності, шляхом проведення перевірок щодо дотримання такими органами законодавства та об’єктивності у прийнятті ними, зокрема органами місцевого самоврядування, тих чи інших рішень;

- підконтрольність суспільству – як законодавчо закріплене право громадян здійснювати контроль за усіма напрямами діяльності будь-яких органів публічної служби, з метою виявлення відхилень від основних потреб громадян у тому чи іншому напрямі, а також порушень інших принципів публічної служби, для своєчасного реагування та вжиття коригуючих заходів, притягнення винних до відповідальності тощо.

Наголошено, що певною мірою принцип підконтрольності є узагальнюючим для усієї діяльності того чи іншого органу публічної служби. Без забезпечення можливості здійснення громадянами контролю за діяльністю органів публічної служби реалізувати належне врядування не представляється можливим, про що свідчить і європейський досвід. Таким чином, особливістю цього принципу і водночас обґрунтуванням його необхідності є те, що він взаємопов’язаний із усіма іншими принципами публічної служби. Зокрема,

керуючись наведеними нами критеріями та здійснюючи контроль можна прослідкувати і дотримання інших принципів публічної служби.

До критеріїв, за якими можна виміряти підконтрольність органів публічної служби суспільству, нами віднесено:

- можливість здійснення нагляду (моніторингу) громадськими інститутами за діяльністю органів публічної служби, що неможливо без належної реалізації принципу відкритості;
- систематичне звітування органів публічної служби за усіма напрямами діяльності для представників громадськості (проведення таких звітів публічно з попереднім оголошенням про їх проведення та опублікування таких звітів на офіційних веб-порталах);
- зближенням органів публічної служби з представниками громадянського суспільства за відповідними напрямами діяльності (обговорення проблемних питань, шляхів їх вирішення, залучення до проведення різних заходів);
- можливість оскаржувати та скасовувати рішення органів публічної служби, якщо обґрунтовано їх не об’єктивність (не обов’язково порушення закону);
- врахування органами місцевого самоврядування думки громадськості при прийнятті рішень, а не лише депутатів (проведення публічних консультацій за усіма напрямами діяльності, соціальних опитувань, можливість подання петицій; включення до експертних груп за тими чи іншими питаннями не лише місцевих керівників інших державних установ (призначення яких часто погоджуються керівництвом відповідного органу місцевого самоврядування), а й фахівців-виконавців).

На підставі емпіричного дослідження побудовано інструмент реалізації принципу підконтрольності представників публічної служби за такими інструментальними індикаторами:

- можливість нагляду (моніторингу) за усіма напрямами діяльності;

- звітування;
- зближення з третім сектором;
- можливість оскарження та скасування прийнятих рішень;
- наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості.

За результатами проведеного аналізу офіційних веб-порталів Житомирської обласної ради та Чернівецької обласної державної адміністрації акцентовано, що для здійснення контролю громадянами за діяльністю цих органів визначено, що достатнього обсягу інформації там немає. Видається за доцільне удосконалити офіційні веб-портали усіх органів публічної служби визначивши обов'язкові інформаційні критерії, зокрема для можливості здійснення контролю громадянами.

4.4.Інноваційний зміст принципу клієнтоорієнтованості у публічному управлінні

Сучасний етап реформи публічної служби характеризується тим, що в пошуку "філософського каменю" якісного служіння суспільству все ширше використовуються знання та підходи інших наук та практики, які використовуються у інших галузях. Така синергія збагачує, адже дозволяє вийти за межі традиційних уявлень про належність тої чи іншої практики, інколи це дозволяє визначити нові риси та особливості інструментального підходу вже у новій галузі застосування.

Кембріджський словник англійської мови визначає синергію як ефект, за вдяки якому сукупна потужність групи речей, коли вони працюють разом, перевищує загальну потужність, досягнуту кожним окремо [385].

У наукове пізнання синергія прийшла з менеджменту економіки, а туди – з медичної науки. Дослідник менеджменту державного управління О. Цуруль визначає синергію як співробітництво, співдружність, як варіант реакції

організму на комбіновану дію двох або декількох лікарських речовин, котрий характеризується тим, що отриманий результат перевищує дію, яку справляє кожний компонент окремо. Таким чином, термін "синергія" має медичне походження й означає, власне, підсилювальний ефект. Стосовно менеджменту термін "синергія" став використовуватися у другій половині минулого століття [386, с. 8].

Саме так на наш погляд пояснюється походження принципу клієнтоорієнтованості та його користь для публічного управління.

Ми свідомі того, що у розкритті цього принципу чимало джерел не будуть класичними працями вчених-адміністративістів та нормативними підходами актів законодавства. Адже недаремно ми бачимо цей принцип інноваційним для публічного сектору. Однак ключовим завданням для нас є обґрунтування принципу клієнтоорієнтованості саме з позиції адміністративного права і з потреб публічного управління в Україні.

Термін "клієнтоорієнтованість" походить з економічного середовища і загальновідомого вислову "клієнт завжди правий". Цей вислів приписують відомим магнатам у сфері торгівлі та обслуговування Цезарю Рітцу, Гарі Гордону Селфриджу та Маршалу Філду, які управляли бізнес-імперіями на зламі XIX та XX століть [387]. Загалом первинне значення цього терміну означало політику підприємства, орієнтовану на інтереси покупця.

В подальшому на наш погляд саме з цього підходу та терміну виник принцип маркетингу щодо потреби задоволеності клієнтів (інші версії: стався до кожного клієнта, як ніби він твій єдиний клієнт [388]; знай і задовільни кожного клієнта [389]) як бізнес-підхід, у основі якого лежить правило первинності споживача товару або послуги.

У найбільш загальному вигляді нам подобається сучасний опис цього підходу маркетолога Л. Кірчака:

- клієнта потрібно цінувати і оберігати від конкурентів;
- клієнта дуже легко втратити;
- гроші клієнта – це ваш прибуток;

- задоволеність клієнта – прийом, що дозволяє перемогти конкурентів;
- орієнтація на задоволеність клієнта може стати додатковим елементом вашої бізнес-моделі [390].

Це лише перший погляд на принцип клієнтоорієнтованості, однак вже з нього можна виділити кілька правил, які можуть бути актуальними для сектору публічного управління. А саме, отримувачі послуг публічних службовців варті того, щоб:

- їм було надано те, що вони очікують;
- до них було застосовано персоналізований нестандартний підхід;
- задоволеність отримувачів послуг – додатковий елемент привабливості та іміджу органу (служби) публічного сектору.

Принцип клієнтоорієнтованості, як ми зазначили, походить з економічного сектору. Відповідно, проведемо невелике дослідження його змісту на основі сучасних праць з економіки.

Дослідниця Т.З. Вантух провела значну працю, співставивши зміст більш як 10 вітчизняних та іноземних підходів до визначення поняття "клієнтоорієнтованості" [391, с. 19]. Вона виділила у цих визначеннях основний акцент, на який робили наголос автори. В кількох з них, визначення формувалося через зміну процесу діяльності, парадигми управління. В інших – ключовим було визначено стратегічний результат покращення ефективності діяльності (чим в економічному секторі звісно є підвищення прибутку).

Також, цінним для дослідження клієнтоорієнтованості у бізнес-середовищі є виділені зазначеною дослідницею елементи клієнтоорієнтованості:

1) цей принцип має базуватись на матеріальній вигоді для всіх учасників процесу обслуговування;

2) "лояльність клієнтів" – надання конкретних переваг певному споживачу товарів чи послуг з метою формування наміру продовжувати ними користуватись у майбутньому, що підкріплюється певним рівнем довіри;

3) побудова клієнтоорієнтованої стратегії, яка дозволяє отримувати конкурентні переваги за рахунок створення персоналізованих пропозицій;

4) дві основні таргетовані групи бенефіціарів від політики клієнтоорієнтованості: ключові (постійні) клієнти, а також нові клієнти [391, с. 20].

Зрештою нею було наведене таке визначення клієнтоорієнтованого підходу – стратегія ведення бізнесу, що характеризується глибоким розумінням та пошуком шляхів ефективного задоволення потреб клієнтів, передбачає підвищення якості обслуговування та адаптацію внутрішніх бізнес процесів відповідно до споживчих запитів, націлена на отримання стійких конкурентних переваг та зростання прибутковості організації [391, с. 21].

Отже, клієнтоорієнтований підхід до управління підприємством є одним з ефективних методів підвищення конкурентоспроможності підприємства. Він дає змогу підприємству позиціонувати себе як таке, що краще за конкурентів може задовольнити потреби споживачів, створити цінність та отримати лояльність споживачів на значний час [392, с. 92].

Досить актуально для нашого дослідження звучать тези, наведені економістками В. Ю. Халіною та Т. С. Васильєвою. Вони досить чітко визначили мету врахування клієнтоорієнтованості у підприємницькій діяльності – клієнтоорієнтовані підприємства роблять акцент на довготривалу взаємодію зі споживачами в майбутньому, а традиційні підприємства – на короткотривалий прибуток сьогодні [393, с. 76].

Подумаємо, що заважає цій меті бути перенесеною на публічний сектор? На наш погляд, саме надання послуг державою, публічними службовцями, зорієнтоване на довготривале та численне повторення. Більше того, часто адміністративні та соціальні послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях є безальтернативними і їх споживачі (клієнти) не мають вибору у тому, щоб відмовитись від послуги або звернутись до іншого провайдера.

Тому для нас термін клієнтоорієнтованості досить безальтернативний у своєму впровадженні до публічного сектору.

Також зазначені дослідниці навели ще один із цікавих інструментів застосування клієнтоорієнтованого підходу. Відтворимо його: "У межах розвитку клієнтоорієнтованості підприємства часто виникає необхідність формування портрета типового клієнта. Зазвичай це робиться за наступними критеріями: вік, стать, соціальний статус, інші способи сегментації клієнтів. У результаті – окреслюється портрет "ідеального клієнта", який є результатом усереднення. Це прекрасний спосіб для того, щоб зрозуміти, хто потенційний клієнт, які його потреби та чим він переймається, зрозуміти його звички, поведінку та коло спілкування. Але доведено, що "усереднений варіант" ніколи не відповідає конкретній людині. Численні експерименти показали, що в пошуках еталону ми знаходимо ідеальні параметри, які в реальності не відповідають конкретній людині. Тому для більш ефективної взаємодії з клієнтами необхідна максимальна індивідуалізація і персоніфікація роботи з клієнтами" [393, с. 76].

Підкреслюючи клієнтоорієнтованість як компетенцію персоналу у підприємницькій діяльності, дослідниця Н. П. Рябоконь наводить цілу систему її побудови, що для нас є певними інструментальними чинниками, які варто пройти у побудові клієнтоорієнтованого сервісу. Звісно у її праці мова йде про економічні чинники:

- розроблення системи підбору навчання та мотивації персоналу з позиції розуміння цінності клієнта для компанії;

- моніторинг активних та латентних потреб існуючих та потенційних клієнтів;

- створення такої системи взаємодії в компанії за якої ключовою фігурою виступає клієнт;

- створення якісних продуктів;

- формування, підтримання в актуальному стані, оновлення, вивчення клієнтської бази даних;

- забезпечення максимального проникнення продуктового ряду компанії у відповідні клієнтські сегменти, в тому числі і за рахунок селекції та просування на ринок продуктів, які з точки зору клієнта, мають підвищену цінність;

- забезпечення персоналізованого підходу до кожного клієнта, в тому числі з позиції забезпечення ефективності його стимулювання до продовження взаємовідносин з компанією (привітання клієнтів із важливими подіями в їх житті, вручення їм подарунків, забезпечення систематичних знижок при придбанні продуктів);

- стимулювання комплексних продажів;

- створення у клієнта відчуття значущості його думки для компанії та рівноправності партнерства, шляхом організації залучення клієнтів до оцінювання роботи компанії, та прийняття її менеджментом рішень шляхом використання засобів зворотного зв'язку (соціологічні опитування, телефонні гарячі лінії, можливість надсилання скарг та пропозицій із використанням можливостей Інтернету тощо);

- розроблення та впровадження програм лояльності, основною метою яких є: з одного боку, мотивування клієнтів до підтримання та розвиток стосунків з компанією, а з іншого – зміщення уваги компанії з питань забезпечення прибутковості окремих продуктів, до питань забезпечення прибутковості відносин з клієнтами (наприклад забезпечення постійним клієнтам накопичувальної знижки на супутні продукти);

- розроблення програм утримання клієнтів, що формуватимуть ядро постійних, лояльних до компанії клієнтів, які, крім забезпечення прибутковості компанії, поширюватимуть позитивну інформацію на ринку, що, в свою чергу, сприятиме залученню нових клієнтів та їх утриманню [394].

Деяку схожість із наведеними елементами проявляє у своїй розробці дослідник Л.В. Лазоренко, наводячи основні напрями клієнтоорієнтованого управління на прикладі праці щодо підприємств мобільного зв'язку:

1) формування кадрової політики підприємства, орієнтованої на споживача;

2) постійний моніторинг тенденцій на ринку мобільного зв'язку в Україні та світі та врахування їх у діяльності підприємства;

3) формування ефективної системи взаємодії між клієнтом та підприємством;

4) надання якісних послуг;

5) розроблення та впровадження тарифів відповідно до потреб споживача;

6) формування та реалізація програм лояльності;

7) створення максимально відкритої та зрозумілої системи діяльності компанії [392, с. 92].

Отже, з нашої точки зору клієнтоорієнтованість цілком логічно і справедливо переноситься на ниву публічної служби. За користю цей принцип вартий впровадження, а за способами втілення – не порушує організаційних засад, з якими стикаються публічні службовці.

Тому, ми бачимо цей підхід серед останніх наголошених пріоритетів реформування публічного сектору.

Як зазначає з цього приводу дослідниця філософії державного управління О. Линдюк підвищення ефективності державної служби вбачається в переході до її клієнтоорієнтованості, тобто до такої системи, яка орієнтована не на управління суспільним розвитком із позицій патерналізму, а на взаємодію з громадянами за принципами організацій з надання послуг. Всі державні інституції мають орієнтуватися на споживача, що вимагає зміни ціннісних орієнтацій державних службовців і зосередження їх діяльності на обслуговуванні й задоволенні інтересів громадян. Слід підвищити прозорість діяльності органів державної влади, забезпечити відкритість інформації. Процес модернізації вимагає забезпечення моніторингу процесів та оцінки результатів, а також створення механізму оцінювання отриманих результатів, що дасть змогу виявляти напрями, де був досягнутий найбільший прогрес, подолані труднощі й перешкоди [395, с. 111, 114].

Для нашої праці особливо цікаво, що підхід клієнтоорієнтованості корелюється із системою інших сталих засад оновлення публічного управління:

ефективності, маркетизації, децентралізації, деполітизації, відповідальності. Більшість із них (ефективність, деполітизація та відповідальність) уже розглянуті нами як принципи нової організації публічної служби в Україні, інші ж – маркетизації, децентралізації цілком вкладаються у наше розуміння клієнтоорієнтованості.

Дослідниця Є.В. Болотіна пов'язує клієнтоорієнтованість з сучасними вимогами компетентності публічного управління [396]. Інші фахівці з публічного управління, О.М. Ковбаско та М.М. Руженський визначають задоволеність клієнта як один із критеріїв оцінювання ефективності державної служби зайнятості [397].

Питання впровадження клієнтоорієнтованості у вітчизняній науці публічного (державного) управління піднімається уже не лише у епізодичних наукових статтях. Сьогодні ці положення інтегровані у підручникову літературу та наукові комплексні монографічні праці.

Так, у праці науковця з Тернопільського національного економічного університету М.І. Рудакевича клієнтоорієнтований підхід названий як підстава для переорієнтації значної частини публічного апарату із виконання процедурних та підтримуючих функцій на досягнення чітких цілей і завдань [398, с. 134]. Інший автор навчального посібника з публічного менеджменту Г.О. Сабадош називає клієнтоорієнтованість як стрижневу основу нової філософії державного управління та інструмент підвищення якості діяльності публічної служби [399, с. 130, 135].

Ми відмічаємо ще одну тенденцію щодо дослідження інноваційного змісту принципу клієнтоорієнтованості у публічне управління: цей підхід активно використовують саме представники дослідницьких інституцій, що походять з шкіл економіки. Це ще раз підкреслює інноваційний для адміністративного права та синергетичний підхід із запровадження клієнтоорієнтованості.

У ряді дисертацій з державного управління підтримуються такі тези і глибше розкривається принцип орієнтації на клієнта у публічному секторі:

У дисертації доктора наук з державного управління Л. Прудиус зазначає, що державна служба в Україні є клієнтоорієнтованою, тобто орієнтована на надання послуг громадянам, як замовникам та споживачам послуг, має функціонувати в інтересах держави і суспільства та забезпечувати якість послуг. Для забезпечення якості послуг громадянам на державній службі необхідно здійснювати вивчення та аналіз очікувань від замовників та споживачів послуг для розуміння їх поточних та майбутніх потреб і очікувань; пов'язувати цілі державної служби з потребами та очікуваннями замовників; доводити до персоналу державної служби інформацію про потреби та очікування замовників і споживачів послуг; забезпечувати планування, проектування, розроблення, забезпечення надання послуги, щоб задовольнити потреби й очікування замовника; здійснювати вимірювання та моніторинг рівня задоволеності замовника й виконання відповідних дій; здійснювати необхідні дії для задоволення потреб споживачів та задоволеності замовників; налагоджувати активні стосунки із замовниками для досягнення сталого успіху. Врешті решт такий підхід покращує репутацію та імідж державного органу, розширюючи базу замовників та збільшуючи доходи [400, с. 75-76].

У кандидатській дисертації Ю.Ю. Лихач [401] клієнтоорієнтованість пов'язується винятково із сферою надання публічних (адміністративних) послуг. Вона зазначає, що один із напрямів реформування публічного управління: "надання послуг" реалізовується шляхом запровадження механізмів маркетизації та клієнтоорієнтованості державного управління.

Цей підхід відображено на рівні ряду програмних нормативних актів: Концепції розвитку системи надання електронних послуг в Україні [402], Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [403], запровадженому Єдиному державному порталі адміністративних послуг [404].

На наш погляд оцінка клієнтоорієнтованості лише крізь призму урегулювання надання адміністративних послуг дещо збіднює зміст і користь

для реформування публічної служби. Адже цей принцип має потенціал більш комплексно перебудувати публічне управління.

Нам ближче бачення принципу клієнтоорієнтованості з такими важливими завданнями публічної служби згідно із вітчизняною літературою з державного управління: вивчення та врахування очікувань споживачів державних (адміністративних, соціальних) послуг; будувати пріоритети і поточні завдання публічних службовців виходячи із таких очікувань; вимірювати задоволеність як критерій оцінки діяльності, а також активно залучати споживачів послуг (клієнтів та замовників послуг) як стейкхолдерів.

Ще одна цікава тенденція, помічена нами, це використання принципу клієнтоорієнтованості у публічному секторі у працях щодо діяльності податкової служби. Ми пов'язуємо це із двома чинниками. По-перше, близькість діяльності податкової системи до економічного сектору, звідки, як ми вже довели, і походить підхід орієнтації діяльності на клієнта. По-друге, напевно у зв'язку із попереднім, діяльність податкової служби часто сприймається її персоналом та менеджментом як обслуговування клієнтів, щоправда часто ця діяльність є клієнтоорієнтованою лише на рівні очікувань.

Тим не менше, ми відмічаємо групу публікацій з цього приводу.

Зокрема, у дисертації О.І. Кобелєва щодо оновлення адміністративно-правових засад діяльності фіскальної служби клієнтоорієнтованість згадується декілька разів. Вона розглядається як навичка та як критерій оцінки діяльності працівника податкової служби:одна з комунікативних навичок фіскала [405, с. 116], а також як одна з професійних якостей, також без пояснення; один із сучасних принципів публічної служби;один із очікуваних результатів реформування фіскальної служби [405, с. 128-130, 145].

Підхід орієнтації на клієнта відмічається і серед інших наукових праць, покликаних організувати податкову службу. Так, у тезах дослідниці Н.Г. Шкуренко клієнтоорієнтованість наводиться як приклад європейського підходу до сервісного обслуговування клієнтів [406, с. 171].

Засада клієнтоорієнтованості згадується і у замовленій темі науково-дослідної розробки для Державної фіскальної служби України "Організаційно-правове забезпечення системи управління персоналом Державної фіскальної служби України" на період 01.01.2016 - 01.08.2016 р. [407]. Проте вже традиційно згадується як принцип модернізації діяльності, без пояснення її змісту.

Отже, ми відмічаємо певний інтерес до використання принципу орієнтованості на клієнта у методології досліджень для модернізації податкової служби. Проте, що засмучує, у всіх перелічених джерелах із зазначеними проявами засади клієнтоорієнтованості, вона наводиться без пояснення змісту, просто у переліку інших принципів чи компетенцій. Відповідно говорити про усвідомлений розгляд цього принципу дослідниками-адміністративістами, які працюють відповідно до тематики податкової служби не приходиться.

Таким чином, ми прослідковуємо стійку тенденцію запозичення засади клієнтоорієнтованості до адміністративного права від економічної теорії та науки державного управління, а також більшу відкритість до цієї тематики щодо впровадження у діяльність податкової служби.

Як підсумковий висновок огляду вітчизняних джерел публічної служби наведемо досить цікаві оцінки використання досліджуваного принципу у праці О. Воробйової. На її погляд, клієнтоорієнтованість у публічному управлінні можна розглядати як важливий принцип одразу у двох актуальних концепціях модернізації публічного сектору:

1. Американська управлінська модель "NewPublicGovernance", яка розглядає громадян як клієнтів, споживачів державних послуг, а не як джерел політичної влади, по-друге, ставить на перше місце економічну ефективність діяльності публічної служби. Мета цієї управлінської моделі полягає у мінімізації державного втручання у економіку та збереженні його у сферах, де суспільством визнано доцільність його присутності. Питання вторинності етики і поваги у цій концепції запозичується з практики активного громадських організацій, яке може і повинна заохочуватися державним управлінням [408, с.

231-232]. Критикам цього підходу зазвичай наголошують, що такий підхід більш якісний, ніж повністю дискредитоване неефективне публічне управління.

2. Концепція "Goodgovernance", яку ми вже не раз згадували у цій праці. Вона більш поширена у Європейських країнах. Вона означає тісну співпрацю держави, бізнесу та громадянського суспільства, що фокусується на партнерських відносинах, де політики та публічні службовці приймають рішення разом із представниками суспільства. Державі властива велика ступінь присутності у цій моделі як повноправного партнера та учасника прийняття та реалізації державних управлінських рішень. Адже держава не може бути відсторонена навіть при взаємодії громадян і бізнесу, а повинна володіти повною мірою інформацією з метою виконання моніторингової і регулюючої функції [408, с. 233].

Для нас це складає ще один висновок – ми чітко побачили, що принцип клієнтоорієнтованості приходить до вітчизняної науки адміністративного права і публічного управління із практики іноземних держав. Тому його варто дослідити в оригіналі.

Розпочнемо цей аналіз із праці Р. Барнса, британського дослідника реформи публічного сектору та публічного службовця Національного офісу аудиту. Він відмічає принцип орієнтації на потреби і запити клієнтів як чільний менеджерський принцип побудови відповідальної публічної служби. Причинами його розгляду саме таким критично важливим Р. Барнс відмічає низьку якість публічного сервісу та брак реалізації очікувань їх споживачів. Як вихід у зміст цього принципу британський дослідник відмічає потребу враховувати потреби і очікування внутрішніх та зовнішніх клієнтів публічної служби, що дозволяє бути гнучким та ефективним [409].

Підхід клієнтоорієнтованості розглядається і впроваджується як до практики розвинутих країн, так і у ряді держав, які проходять шлях розвитку:

- низька задоволеність споживачів публічних послуг була підставою для удосконалення публічної служби у Республіці Гана у праці дослідників С. Адеї та Й. Бонч-Данга [410];

- цей принцип покладений у концепцію розвитку публічної служби, яку впроваджував у 2016-2017 роках уряд Республіки Маврикій [411], наслідком чого стала нова концепція публічно-сервісної діяльності [412];
- незадоволеність бенефіціарів публічних сервісів називається як основна причина потреби модернізації поточного Ізраїльського публічного управління науковцями Р. Цур та Т. Коеном, а шлях подолання цього критичного явища бачиться ними через впровадження принципу клієнтоорієнтованості [413].

Ми вже вказували, що у західних країнах клієнтоорієнтований підхід у публічній службі є одним із стовпів концепції "Newpublicgovernance (management)", яка полягає у тому, що якість та результативність праці публічного службовця покращиться, якщо в неї внести більше засад, прийнятих у бізнесі.

З такої позиції клієнтоорієнтованість розкриває німецький автор Е. Льоффлер. Він відмічає цікавий факт, що у порівнянні з активно і постійно реформованим публічним урядуванням у країнах Англосаксонської правової сім'ї, які активно впроваджують бізнес-підходи у діяльність публічної служби, німецька державна система тяжіє до більш сталого еволюційного розвитку. Особливо на цьому мало-швидкісному процесі позначився процес злиття у єдину Німецьку державу, що відбувся більш як 30 років тому, але продовжує стримувати її розвиток публічного сектору [414].

За словами вказаного науковця, в більшості німецького публічного сектору розвинута модель організації діяльності на основі поліваріантного прогнозування і планування (Laender-модель[415]), яка досить органічно входить до концепції організації діяльності за класичними підходами "планування-впровадження-аналіз-корекція" (Steering-модель [416]).

Проте поступово, особливо у урбанізованих регіонах, ефективності такого класичного менеджерського підходу вважають недостатнім і впроваджують щось на зразок власного німецького "винаходу" для публічного

сектору, який дістав назву "New Steering Model" – або усебічне управління продуктивністю діяльності.

Основні засади підходу NewSteeringy публічному секторі полягають у такому:

1) визначення цілей діяльності чітко і конкретно;

2) укладення з керівниками підрозділів контрактів, зорієнтованих на чіткі досягнення;

3) демонстрація клієнтоорієнтованості;

4) більш гнучке та різноманітне використання ресурсів, а також найму та залучення персоналу [414].

Якість підходу NewSteering підтверджується й у інших джерелах, зокрема у працях відомого науковця Р. Екснера [417, 418].

Отже, ми бачимо ще одну модель організації публічної служби, у основі якої лежить принцип орієнтації на клієнта. В чому він полягає у німецькій версії публічного управління? Доктор Е. Льоффлер називає такі підвалини клієнтоорієнтованості як прозорість і підзвітність, штатне планування комунікаційного компоненту (перебудова штатного розпису під більшу комунікацію та залучення громади), впровадження затребуваних громадою програм та відповідне припинення менш актуальних, інтеграція клієнтоорієнтованості у кодекси етики публічної служби, діджиталізація та електронне урядування [414].

Фінський підхід до реформи публічного сектору теж засновується на клієнтоорієнтованості, однак, як зазначає А. Сіівола, посилення ефективності та орієнтації на потреби отримувачів публічних послуг є частиною вже відомої нам концепції "Goodgovernance". Орієнтація на запити споживачів публічного сервісу інтегрована настільки глибоко, що принцип полягає у простому: кожне управлінське рішення має враховувати потреби та очікування клієнта. Причому аксіомами таких очікувань є нульова толерантність до корупції та ощадливість. Особливо чітко підхід клієнтоорієнтованості у Фінляндії впроваджується у

сферу громадського здоров’я, метою якої є турбота про екологію та здоровий спосіб життя та права пацієнтів оздоровчих закладів [419].

Оскільки ми також великого значення приділяємо питанням публічного управління охороною здоров’я, остання теза викликала потребу поглянути на впровадження принципу клієнтоорієнтованості у цій галузі. Науковий аналіз підтвердив особливе значення цього принципу у сфері публічного здоров’я.

Так, відповідний принцип був орієнтований на сферу національного здоров’я у програмній праці з організації державної влади у Республіці Кенії [420].

Детально розкривається підхід задоволеності споживачів державних послуг та підзвітності у праці, яка характеризує діяльність локального посадовця державної системи охорони здоров'я у Сполучених Штатах Америки. У ній пропонується мати спеціальні стратегії розвитку відповідно до засади орієнтації на клієнта, широко досліджувати очікування і потреби споживачів публічних сервісів при визначенні пріоритетів та планування діяльності підрозділу публічного здоров’я, залучати до прийняття рішень активну та пасивну громадськість (перших через різноманітну співпрацю та механізми участі, других через опитування громадської думки), проваджувати клієнтоорієнтованість у кожний елемент системи публічного здоров’я (напр., обладнувати лікарні з підходів інклюзивності та врахування спеціальних потреб різних пацієнтів), залучати громадськість до системи оцінки якості сфери охорони здоров’я [421].

Отже, ми побачили витоки популярності у вітчизняній літературі підходу орієнтації публічної служби на клієнта. Західна література розглядає цей принцип як один із важливих, а уміння працювати з врахуванням потреб клієнта – однією з засадничих компетенцій публічного службовця. Так, за дослідженням 2016 року уміння враховувати інтереси та потреби споживачів публічних послуг визнали одним із важливих для публічної служби у 15 країнах-учасниках Організації економічного співробітництва та розвитку з 25 досліджених [422, с. 8]

Сьогодні західне публічне управління та економіка має кілька проявів цього принципу. У різних джерелах такий підхід називають клієнтоцентричність, фокусування на клієнті, задоволеність клієнтів, врахування очікувань споживачів.

Охарактеризувавши принцип клієнтоорієнтованості у економіці та публічному секторі, з фокусом на іноземних працях, звідки ця засада і була запозичена, ми виходимо на ще одну важливу та пов'язану з цим принципом категорію. Опис клієнтоорієнтованості нам чітко нагадує питання публічно-сервісності. Воно досить схоже концептуально, проте публічно-сервісна концепція публічної служби в силу тривалішого застосування набула ширших рис і сприймається як концепція, тоді як клієнтоорієнтованість розглядається більш локально. Адже наприклад, жоден з інших принципів публічної служби, змістових чи процесуальних, не резонує за ознаками з терміном клієнтоорієнтованість.

Чим є публічно-сервісна концепція державної діяльності? Ми це питання розглядали раніше в одній з наших праць, присвячених діяльності поліції. Відтворимо його основні позиції.

Пріоритетне завдання якісного розвитку виконавчої влади в Україні полягає в необхідності зміни "державоцентриської" ідеології на "людиноцентриську". Такій зміні в тому числі має сприяти концепція публічно-сервісної діяльності органів влади, тобто діяльності держави та органів місцевого самоврядування із забезпечення такого порядку їх взаємодії з населенням, конкретними приватними (фізичними та юридичними) особами, за яким останні здатні ефективно реалізовувати свої права та законні інтереси [423, с. 42].

Звідси ми виводимо наступний висновок: сучасна держава є організацією на службі суспільства, яка не владарює над громадянами, а надає їм послуги. Організація системи надання публічних, в тому числі адміністративних послуг має виходити з інтересів громадян, а не чиновників, як це залишилося Україні у спадок від авторитарної держави.

Цікаву тезу, з якою ми погоджуємось частково, наводить Д. Йосифович. Він пропонує розглядати діяльність поліції як сферу надання послуг. Він вважає усю діяльність поліцію такою, що охоплюється поняттям адміністративні послуги, при цьому розділяючи їх на поліцейські та сервісні.

Згідно його позиції, усі послуги, які надаються Національною поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, є адміністративними, оскільки вони пов'язані із реалізацією владних повноважень органами публічної адміністрації, Міністерством внутрішніх справ та Національною поліцією (у сфері внутрішніх справ) що спричиняє набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичної (юридичної) особи відповідно до закону. Послуги, що надає Національна поліція, виконуючи свої основні завдання, визначені Законом України "Про Національну поліцію", слід вважати поліцейськими, а послуги, що надаються Національною поліцією та Міністерством внутрішніх справ у сфері внутрішніх справ, з метою створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою, доцільно вважати сервісними. Звернемо увагу на те, що поняття "сервісні послуги" з'явилося у правовому полі з моменту прийняття Верховною Радою України у першому читанні проекту Закону України "Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України" [424] від 6 квітня 2015 року № 2567 [425].

З нашої точки зору останнє виглядає як нонсенс – адже категорія "послуга" чітко пов'язана з категорією "сервіс".

Розкриваючи питання клієнтоорієнтованості крізь призму адміністративних послуг, ми також можемо їх співставляти. Клієнтоорієнтованість тут виступає ширшим явищем, тоді як сфера адміністративних послуг є лише однією із сфер, до яких варто застосовувати підхід орієнтації на потреби споживачів.

З нашої точки зору публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів. Адміністративні ж послуги – це публічні послуги,

які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов’язане з реалізацією владних повноважень [423, с. 42-43].

Перейшовши до нормативного урегулювання, варто підкреслити, що орієнтація на споживача публічних послуг впроваджена до правових основ реформи публічного управління. Так, серед пріоритетів реформи публічного управління, визначених Стратегією реформування державного управління до 2020 року і Планом заходів з її реалізації – впровадження європейських стандартів належного урядування, зниження адміністративного навантаження державного регулювання, підвищення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій. Результатом реформування має бути така система державного управління, яка гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямована на стале економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій. Окрім того, ознаками ефективності державного управління має бути раціональне використання фінансових та людських ресурсів, створення умов для самореалізації громадян і перетворення держави на привабливого та ефективного роботодавця [426].

Звернімо увагу – клієнтоорієнтованість подається через зв'язок із категоріями "прозорість, передбачуваність, самореалізація". Це ознаки, які актуальні для сучасної публічної служби і варті бути включені до категоріального ряду принципу клієнтоорієнтованості на публічній службі.

Це ще раз підкреслює важливість впровадження європейських стандартів належного урядування у застосуванні принципу клієнтоорієнтованості.

Переконавшись у використанні принципу клієнтоорієнтованості та подібних до нього у науковій літературі в Україні та за кордоном, ми вирішили дослідити, як цей підхід впроваджено у законодавстві.

Передусім наш погляд було звернуто на питання публічних послуг як сфери публічної служби, що логічно має бути орієнтована на задоволеність

клієнтів (споживачів послуг). Нормативно-правовою основою надання публічних послуг в Україні є Закон України "Про адміністративні послуги", який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг регулюється також досить широким колом інших нормативно-правових актів, зокрема Законами України: "Про соціальні послуги", "Про громадянство України", "Про громадські об'єднання", "Про імміграцію", "Про стандартизацію", "Про ліцензування видів господарської діяльності" та ін. законами та підзаконними актами.

Це дослідження відмітило, що принцип орієнтації на споживача послуг є досить непоширеним у законодавстві України. Наприклад, важливі закони, що урегульовують адміністративні і соціальні послуги в Україні не оперують цим принципом:

- у Законі України "Про адміністративні послуги" лише частково можна побачити деякі зв'язки з принципом клієнтоорієнтованості у принципах доступності інформації про надання адміністративних послуг та зручності для суб'єктів звернень [107];
- обидві існуючі на час написання цього підрозділу редакції Закону України "Про соціальні послуги" (чинна редакція від 2003 року та нова, яка набуде чинності з 2020 року) не містять згадки про орієнтацію на клієнтів або споживачів соціальних послуг [427; 428].

Для більш детального дослідження цього питання ми скористались широким контекстним пошуком у базі даних "Законодавство України" [429] на сайті Верховної Ради України як офіційній та найбільш використовуваній як інструмент пошуку законодавства. На момент пошуку вона містила 238571 нормативно-правовий акт. Аналогічно, цей інструмент пошуку корисний тим, що містить як чинні, так і вже скасовані документи. Адже нам важливим було побачити і часові періоди впровадження цього терміну.

В якості інструмента пошуку було використано підхід ключових слів як у назві, так і у тексті документу, та використання коренів слів для максимального

розширення кола пошуку. Такими словами, за якими здійснювався пошук було визначено "клієнтоорієнтованість" та "клієнто-орієнтованість"; слова "орієнтованість", "орієнтація", "центричність" та "задоволеність" у поєднанні із словами "клієнт", "споживач", "отримувач".

За таким підходом було досліджено більше 5 тис. документів. Було з'ясовано, що з цього переліку більшість актів мають ключове слово з коренем "клієнт" і стосуються фінансових або інших подібних послуг. Після цього було проведено звуження кола пошуку шляхом виключення терміну "клієнт" без зв’язку із іншими вищенаведеними термінами. Це звузило коло фінального пошуку і дозволило виділити та адміністративно-правові акти, що розкривають засаду клієнтоорієнтованості публічної служби.

Їх підсумкове коло виявилось вузьким і несистемним.

Так, у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року серед індикаторів рівня оцінювання діяльності поліції та інших органів внутрішніх справ було вказано потребу зміцнення та розвитку клієнто-орієнтованого підходу в діяльності органів системиМіністерства внутрішніх справ [430].

Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року [431] передбачає створення:

- надійно функціонуючої клієнтоорієнтованої національної мультимодальної транспортної мережі, яка забезпечує зручність інтерфейсу взаємодії користувача з транспортною системою та інформаційну прозорість,
- клієнтоорієнтованої системи транспортного обслуговування та заходів для забезпечення ефективної організації роботи транспортно-дорожнього комплексу країни і отримання синергетичного ефекту від ефективного поєднання потенціалу та можливостей усіх видів транспорту на основі партнерсько-конкурентних засад під час здійснення перевезень.

Закон України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки" пропонує проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та

спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції. Ним також передбачено ухвалити у співпраці з інститутами громадянського суспільства план заходів, орієнтований на різні соціальні та вікові групи і спрямований на комплексне розв'язання проблеми толерантного ставлення населення до корупції [432].

Деякі акти законодавства є вузько сфокусованими на певне коло публічно-сервісної діяльності та особливе коло споживачів послуг.

Так, Закон України "Про фахову передвищу освіту" впроваджує підхід до організації освітнього процесу, що передбачає студентоорієнтованість: заохочення здобувачів фахової передвищої освіти до ролі автономних і відповідальних суб'єктів освітнього процесу; створення освітнього середовища, орієнтованого на задоволення потреб та інтересів здобувачів фахової передвищої освіти, включаючи надання можливостей для формування індивідуальної освітньої траєкторії; побудову освітнього процесу на засадах взаємної поваги і партнерства здобувачів фахової передвищої освіти та адміністрації, педагогічних (науково-педагогічних) та інших працівників закладу фахової передвищої освіти [433].

Ще один приклад про це впроваджено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні. У цьому документі визначено, що електронне урядування – нова форма організації державного управління, яка сприяє формуванню нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [434].

Інколи у законодавстві вживаються терміни, що відштовхуються від заперечення неклієнтоорієнтованого підходу. Наприклад, Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади підкреслює, що своєю метою вона має усунення негативних наслідків вироблення упередженої і неякісної політики в Україні. Зокрема, "у державній політиці щодо надання адміністративних послуг можуть домінувати інтереси надавача послуг, а не громадянина України, як клієнта. У державній політиці, спрямованій на

регулювання ринків, можуть домінувати інтереси державних підприємств, а не підходи, спрямовані на встановлення чесних правил конкуренції" [435].

Питання орієнтації на споживача вживається і серед нормативно-правових актів, спрямованих на урегулювання соціальних та/або медичних послуг. На наш погляд, це один із способів орієнтації на клієнта (споживача) публічних послуг.

Наприклад:

- План заходів на 2019 рік з реалізації Стратегії подолання бідності передбачає розроблення нової системи надання соціальних послуг, орієнтованої на комплексну підтримку осіб з інвалідністю, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, багатодітних сімей з малолітніми дітьми, хворих на вірус імунодефіциту людини, хворих на синдром набутого імунодефіциту, хворих на туберкульоз [436];
- Порядок надання послуг з догляду і підтримки людей, які живуть з вірусом імунодефіциту людини впроваджує принцип адресності та орієнтованості на людину, тобто надання послуг з догляду і підтримки таких людей у спосіб, що враховує індивідуальні потреби отримувачів послуг [437];
- у Порядку формування спроможних мереж надання первинної медичної допомоги визначено, що спроможна мережа надання первинної медичної допомоги - організаційно інтегрована сукупність надавачів первинної медичної допомоги, здатних забезпечувати надання якісної, комплексної, безперервної і орієнтованої на пацієнта, відповідно до соціально-демографічних характеристик населення, особливостей його розселення на відповідній території планування [438].

Також, нами виявлено досить особливий документ, цікавий часом свого прийняття. Так, підхід орієнтації на споживача та клієнта був запроваджений у системі умінь та відповідних змістових модулів щодо підготовки бакалаврів за фаховим спрямуванням "Готельне господарство" спеціальності "Туризм". Цей підхід був включений до відповідної освітньо-професійної програми підготовки фахівців ще у 2004 році [439]. Проте у інших актах Міністерства освіти і науки

України, що визначають освітні стандарти, такого підходу не прослідковується. Тому, на наш погляд, це пояснюється сервісною орієнтованістю без публічно-управлінського забарвлення готельних послуг.

Отже, проміжними висновками щодо впровадження принципу клієнтоорієнтованості у адміністративно-правовому регулюванні, ми можемо відзначити:

- принцип клієнтоорієнтованості переважно згадується у актах концептуального, а не регулятивного рівня;
- у жодному документі питання клієнтоорієнтованості чи подібних йому термінів не було винесено у назву документу, отже сталого системного змісту цього принципу українська публічна служба не має;
- цей підхід значно програє за кількістю згадувань таким дещо подібним термінам як "ризикоорієнтованість" (питання контролю та нагляду, фінансові послуги), "професійна орієнтованість" (освіта), "розвиткоорієнтованість" (освіта, деякі сектори економіки);
- поширеними категоріями, які використовуються у адміністративно-правовому урегулюванні публічно-сервісної діяльності є "клієнтоорієнтованість" та "орієнтованість на споживача";
- у деяких випадках українське законодавство конкретизує, хто є таким клієнтом (споживачем) результату публічного сервісу – "орієнтація на пацієнта" у державній медицині, "студентоорієнтованість" у освіті;
- у жодній з досліджених галузей, де ми виявили згадку про клієнтоорієнтований підхід, він не набув системного поширення: наприклад, студентоорієнтованість згадано у законі про передвищу освіту, але не згадано в законах про освіту чи про вищу освіту; пацієнтоорієнтованість згадана у нормативних засадах надання первинної медичної допомоги, але не згадано в актах про іншу медичну допомогу;
- зазвичай категорії, які ми визнали близькими до принципу клієнтоорієнтованості, запроваджуються в актах починаючи від 2017 року та

новіших, що підкреслює інноваційність такого принципу для вітчизняної публічної служби.

Тому, на наш погляд, потрібно активізувати включення до нормативних засад, передусім широке включення до концепцій з реформування або удосконалення діяльності публічної служби та органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Також за запропонованим нами раніше підходом ми бачимо включення принципу клієнтоорієнтованості до законів "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Національну поліцію", "Про адміністративні послуги", "Про соціальні послуги" та інші акти, що встановлюють адміністративно-правові засади діяльності різних типів публічної служби.

Виходячи із інноваційності принципу клієнтоорієнтованості і відсутності єдиного підходу серед нормативної літератури, а так само серед наукових джерел, вважаємо за потрібне визначити його уніфікований зміст на рівні підзаконного акту концептуального рівня. Наприклад, такий акт міг би мати назву "Про засаду (принцип) клієнтоорієнтованості у діяльності публічної служби в Україні" та бути прийнятим Кабінетом Міністрів України або Президентом України. У ньому варто визначити єдиний базовий термін "клієнтоорієнтованість", зазначити напрями публічної служби, де цей термін особливо актуальний для застосування та особливих типів клієнтів (як наприклад, пацієнти у державній медицині, споживачі адміністративних послуг, вразливі групи отримувачів соціальних послуг тощо), передбачити основні підходи до його оцінки якості та інструменти отримання зворотнього зв'язку якості застосування від споживачів публічних сервісів.

Отже, принцип клієнтоорієнтованість як бізнес-підхід, у основі якого лежить правило первинності споживача товару або послуги, здатний бути впроваджений у адміністративно-правові відносини та принести користь для публічного управління завдяки синергетичному ефекту, який дозволяє визначити його нові риси та інструментальні особливості.

У економічному секторі клієнтоорієнтований підхід складає стратегію ведення бізнесу, що характеризується глибоким розумінням та пошуком шляхів ефективного задоволення потреб клієнтів, передбачає підвищення якості обслуговування та адаптацію внутрішніх бізнес процесів відповідно до споживчих запитів, націлений на отримання стійких конкурентних переваг та зростання прибутковості організації.

За користю цей принцип вартий впровадження, а за способами втілення – не порушує організаційних засад, з якими стикаються публічні службовці. Адже надання послуг державою, публічними службовцями, зорієнтоване на довготривале та численне повторення. Більше того, часто адміністративні та соціальні послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях є безальтернативними і їх споживачі (клієнти) не мають вибору у тому, щоб відмовитись від послуги або звернутись до іншого провайдера.

Клієнтоорієнтованість є системою, яка орієнтована не на управління суспільним розвитком із позицій патерналізму, а на взаємодію з громадянами за принципами організацій з надання послуг. Всі державні інституції мають орієнтуватися на споживача, що вимагає зміни ціннісних орієнтацій державних службовців і зосередження їх діяльності на обслуговуванні й задоволенні інтересів громадян.

Тому, принцип клієнтоорієнтованості у публічному управлінні полягає у реалізації позитивних очікувань отримувачів послуг публічних службовців, застосуванні щодо них персоналізованого позитивного ставлення, що має завершитись кінцевою метою: задоволеністю отримувачів публічних послуг та формуванням лояльності до діяльності публічного сектору та держави в цілому.

Для нашої праці підхід клієнтоорієнтованості корелюється із системою інших сталих засад оновлення публічного управління: ефективності, маркетизації, децентралізації, деполітизації, відповідальності. Більшість із них (ефективність, деполітизація та відповідальність) уже розглянуті нами як

принципи нової організації публічної служби в Україні, інші ж – маркетизації, децентралізації цілком вкладаються у наше розуміння клієнтоорієнтованості.

Клієнтоорієнтованість розглядається нами також через зв'язок із категоріями "прозорість", "передбачуваність", "самореалізація". Це ознаки, які актуальні для сучасної публічної служби і варті бути включені до категоріального ряду принципу клієнтоорієнтованості на публічній службі.

Пошук конкретних проявів впровадження підходу клієнтоорієнтованості та інших його назв (клієнтоцентричність, фокусування на клієнті, задоволеність клієнтів, врахування очікувань споживачів) було зроблено на основі аналізу практики як розвинутих країн світу (Великої Британії, Німеччини, Сполучених Штатах Америки, Фінляндії), так і у ряді держав, які проходять шлях розвитку (Гани, Ізраїлю, Кенії, Маврикія).

На основі аналізу іноземного досвіду доведено, що клієнтоорієнтованість у публічному управлінні можна розглядати як важливий принцип одразу у кількох актуальних концепціях модернізації публічного сектору:

- американська управлінська модель "NewPublicGovernance";
- німецькі моделі організації публічного сектору: консервативна Laender-модель та модерна New Steering-модель;
- більш широко поширена у Європі концепція "Goodgovernance".

На інструментальному алгоритмічному рівні принцип клієнтоорієнтованості у публічному секторі передбачає такі складники:

1. Побудова організаційного процесу у публічній системі, за якої ключовою фігурою виступає клієнт. Як і в підприємницькому секторі, на державній службі варто розглядати отримувачів її послуг як її бюджетоутворювачів, що відповідно має впливати на планування і здійснення адміністративної діяльності на публічно-сервісних засадах.

2. Створення максимально відкритої та зрозумілої системи діяльності, що полягає у прозорих і контрольованих очікуваннях від звернення до організації, а також опису стандартних процедур діяльності державного органу.

3. Вивчення на регулярній основі потреб та інтересів клієнтів, що звертаються до організації за наданням послуги (з метою розширення кола послуг залежно від очікувань та потреб споживачів; підтримки ефективних сервісів та покращення тих, які отримують негативні оцінки).

4. Створення і активна промоція якісних результатів діяльності (продуктів, послуг державного сектору).

5. Розроблення кадрової політики з позиції клієнтоорієнтованості (системи підбору, навчання та мотивації персоналу можуть засновуватись на підходах роботи з клієнтом та її результатах).

6. Забезпечення персоналізованого підходу з метою продовження та розвитку адміністративних взаємовідносин надавач-споживач послуги. Особливої уваги варто приділяти двом типам клієнтів – які вперше звертаються за послугою (аж до конкуренції за клієнтів з іншими типами сервісів), та які є постійними клієнтами і щодо яких варто впроваджувати програми лояльності.

7. Досить прикладно працюють такі підходи, як створення відчуття залучення клієнтів до управління роботою організації (наприклад, на публічній службі допустимі такі форми залучення як використання засобів зворотного зв’язку, залучення постійних клієнтів для інформаційних кампаній про діяльність юридичної особи публічного права; реагування на скарги та пропозиції офлайн та онлайн; участь у громадських обговореннях, постійних громадських радах, робочих групах; прямі програми лояльності типу прискорених процедур чи зниження вартості послуг через статус постійного клієнта тощо).

Доведено, що принцип клієнтоорієнтованості на публічній службі близький до засади публічно-сервісності. Вони досить схожі концептуально, проте публічно-сервісна концепція публічної служби в силу тривалішого застосування набула ширших рис і сприймається як концепція, тоді як клієнтоорієнтованість розглядається більш локально, як принцип. Концепція публічно-сервісної діяльності органів держави та місцевого самоврядування передбачає забезпечення такого порядку їх взаємодії з населенням,

конкретними приватними (фізичними та юридичними) особами, за яким останні здатні ефективно реалізовувати свої права та законні інтереси.

У підрозділі охарактеризовано два напрями публічного управління, щодо яких досить вітчизняна наука адміністративного права рекомендує впроваджувати принцип клієнтоорієнтованості. Це надання адміністративних послуг та діяльність податкової служби. Внаслідок критичного переосмислення поглядів науковців на це питання, відмічаємо, що:у методології досліджень для модернізації податкової служби засади клієнтоорієнтованості часто наводяться без пояснення змісту, просто у переліку інших принципів чи компетенцій;оцінка клієнтоорієнтованості лише крізь призму урегулювання надання адміністративних послуг дещо збіднює зміст і користь для реформування публічної служби. Адже цей принцип має потенціал більш комплексно перебудувати публічне управління.

Внаслідок детального аналізу нами обґрунтовано, що принцип клієнтоорієнтованості вартий ширшого впровадження та інкорпорації з такими важливими завданнями публічної служби: вивчення та врахування очікувань споживачів державних (адміністративних, соціальних) послуг; побудова стратегічних пріоритетів і поточних завдань публічних службовців виходячи із таких очікувань; вимірювання задоволеності як критерій оцінки діяльності, а також активне залучення споживачів послуг (клієнтів та замовників послуг) як стейкхолдерів публічної служби конкретного рівня.

Дослідження законодавства України з позицій впровадження принципу клієнтоорієнтованості показав, що український законотворець недостатньо стало та системно використовує цей підхід. Його вдалося виявити переважно у документах концептуального рівня, прийнятих після 2017 року. Зміст та елементи цього принципу розкриваються фрагментарно та несистемно.Тому, на наш погляд, потрібно активізувати включення принципу клієнтоорієнтованості до адміністративно-правових засад оновлення публічного управління в Україні. Нами передбачено такі напрями законодавчого урегулювання принципу клієнтоорієнтованості публічної служби:

1. Широке включення цього принципу до концепцій з реформування або удосконалення діяльності публічної служби та органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

2. Впровадження принципу клієнтоорієнтованості до ключових законів, які визначають адміністративно-правові засади діяльності різних типів публічної служби: "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Національну поліцію", "Про адміністративні послуги", "Про соціальні послуги" та інших.

3. Визначити уніфікований зміст принципу клієнтоорієнтованості на рівні підзаконного акту концептуального рівня. Наприклад, такий акт міг би мати назву "Про засаду (принцип) клієнтоорієнтованості у діяльності публічної служби в Україні" та бути прийнятим Кабінетом Міністрів України або Президентом України. У ньому варто визначити єдиний базовий термін "клієнтоорієнтованість", зазначити напрями публічної служби, де цей термін особливо актуальний для застосування та особливих типів клієнтів (як наприклад, пацієнти у державній медицині, споживачі адміністративних послуг, вразливі групи отримувачів соціальних послуг тощо), передбачити основні підходи до його оцінки якості та інструменти отримання зворотнього зв'язку якості застосування від споживачів публічних сервісів.

4.5.Принцип ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців

Принцип ефективності є останнім серед визначених нами видів процедурних принципів у публічному управлінні.

Отже, розпочнемо із доктринальних підходів до з’ясування змісту поняття "ефективність" та визначення критеріїв ефективності як принципу, за якими його можна буде прослідкувати у діяльності представників публічної служби.

Так, саме поняття "ефективність" (від лат. effectus – виконання; дія) в ретроспективному плані має тривалу і складну історію становлення. Прийнято вважати, що термін "ефективність" вперше з'явився в економічній літературі у працях У. Петі та Ф. Кене, які вживали його в значенні результативності й використовували для оцінювання тих чи інших урядових або приватних заходів з позиції сприяння поліпшення економічного життя [440, с. 119; 441, с. 50].

Науковці Т.С. Морщенок та О.М. Біляк зазначають, що існує багато підходів до визначення поняття "ефективність": одні автори пов'язують ефективність з ефектом, інші розглядають як співвідношення результату та витрат. При цьому, ефект розглядається як певна форма результату. Але більшість науковців ототожнюють поняття "ефективність" і "результативність". На думку науковців, це не зовсім правильно, оскільки результативність – це досягнення певного результату, який не обов'язково повинен бути позитивним, а ефективність – це завжди позитивна величина, що характеризує приріст результатів у співвідношенні із засобами їх досягнення [442, с. 84].

На сьогодні, як відмічає дослідниця М.А. Полегенька, відсутнє однозначне визначення поняття "ефективності", оскільки складність та багатовимірність цієї категорії сприяють продовженню досліджень в цьому напрямі. У процесі еволюції категорія "ефективність" розглядалася з різних позицій, зокрема її ототожнювали з економічністю, результативністю та продуктивністю. Такі судження, на думку авторки, є однобічними, тому, що:

- дієвість – це усвідомлення того, що виконана робота чи дія принесе результат (не завжди позитивний);
- економічність – це досягнення результату за умови мінімізації витрат;
- результативність – це досягнення певного результату, який не завжди відображає якість роботи;
- продуктивність – це здатність конкретної праці створювати за одиницю часу певну кількість матеріальних благ [443, с. 73].

У свою чергу, "ефективність", на думку дослідниці М.А. Полегенької, – це економічна категорія, яка відображає здатність підприємства досягати

поставленої мети та характеризується максимально оптимальним співвідношенням витратної і результативної складових з урахуванням взаємодії внутрішніх і зовнішніх факторів виробництва [443, с. 73].

Дослідниця А.В. Куценко вважає, що "ефективність" – це категорія, яка властива не всякій дії, а лише цілеспрямованій, і означає, насамперед, ступінь досягнення мети. Останнє ж, у свою чергу, передбачає отримання бажаного запланованого позитивного результату, за умови підвищення продуктивності праці та мінімізації витрат. Авторка стверджує, що дієвість, економічність, результативність і продуктивність є характеристиками ефективності, і їх ототожнення є некоректним, адже кожна з характеристик відбиває лише один бік багатоаспектного поняття "ефективність" [444, с. 10].

У сфері публічного управління також існують різні підходи до розуміння категорії ефективність. Так, науковець Л. Приходченко визначає її як "складну, багатоаспектну, оцінну категорію і одночасно як характеристику, яка відображає перебіг процесу управління, визначає стан об’єкта управління, його кількісні та якісні характеристики" [445], науковець В. Бакуменко характеризує її як "один з основних показників досконалості управління, який визначається шляхом зіставлення результатів управління і ресурсів, витрачених на їх досягнення" [446]. Дослідник П. Хейне також розглядає ефективність як оцінну категорію, пов’язану відношенням цінності результату до цінності витрат [98, с. 141; 447, с. 652].

У свою чергу, дослідники Д.І. Медяник та В.О. Липчанський відмічають, що ефективність державного управління – це поняття, яке позначає співвідношення результатів і досягнутих суспільних цілей, результатів і використаних державних ресурсів. Ефективне управління є діяльністю з найкращими з можливих результатами задоволення суспільних потреб та інтересів в умовах регламентації ресурсів державою. Ефективність – показник того, наскільки повно зусилля, витрачені суб’єктом управління і суспільством на розв’язання поставлених проблем, реалізовані в соціально значущих кінцевих результатах [448; 449, с. 24-25].

Під поняттям "критерій ефективності" державного управління розуміється ознака або сукупність ознак, на підставі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також окремих управлінських рішень [450]. Ефективність управлінської діяльності у будь-якій галузі в остаточному підсумку вимірюється тим, якою мірою досягається мета. У межах загального критерію, що виступає як орієнтир для визначення ефективності численних окремих рішень з поодиноких питань, застосовуються прагматичні критерії, розроблені в теорії соціального управління. Відома формула ефективності будь-якої діяльності виглядає в такий спосіб:

$$E = P / M$$

де E – ефективність, P – результат, M – мета [449, с. 25].

Дослідниця Н. Обушна зазначає, що в цілому ефективність публічного управління проявляється на всіх рівнях функціонування системи: від окремої організації до місцевої громади, від місцевого рівня до регіонального, від регіонального співтовариства до соціальної системи та її політичної організації – держави. Відповідно, на кожному з рівнів ефективність вимірюється за окремими критеріями, що характеризують співвідношення цілей і результатів, а в іншій площині відповідність результатів інтересам керуючих і керованих, виражених у цілях. Однак, як засвідчують результати проведених досліджень, наразі серед науковців відсутня усталена думка щодо методології оцінювання ефективності державного управління, іноді висловлюється думка взагалі про неможливість такого оцінювання [441, с. 56-57].

Дослідниця О.А. Таньчук вважає, що існує 5 загальних підходів до оцінювання ефективності управління: цільовий, функціональний, композиційний, множинний, поведінковий.

Так, цільовий підхід ґрунтується на тому, що головною метою діяльності будь-якої системи управління є досягнення організацією встановлених цілей її основної діяльності в найбільш раціональний спосіб. Функціональний підхід

дає змогу визначити ефективність управління з погляду організації праці та функціонування управлінського персоналу, тобто спирається на результати та витрати самої управлінської системи. Композиційний підхід ставить за мету визначення ступеня впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому. Серед показників, що характеризують результат (ефект) діяльності організації, найбільш широко використовуються такі: продуктивність праці в організації; розмір зниження собівартості продукту; обсяги приросту прибутку; обсяги реалізації продукту тощо. Множинний підхід є спробою оцінити ефективність управління за допомогою узагальнюючих показників, щоб охопити кілька найважливіших аспектів управлінської діяльності організації [451; 452, с. 65].

Оцінювання ефективності управління за поведінковим підходом ґрунтується на вимірюванні ступеня задоволення потреб усіх груп, зацікавлених у результатах діяльності організації [453; 452, с. 65].

Також, на думку дослідниці, жоден із наведених підходів не є ідеальним. Тому при оцінюванні ефективності публічного управління їх варто комбінувати [452, с. 65]

На думку А.О. Галая, ефективність – це найважливіший показник якості, оскільки вона виявляється як сукупність вірної послідовності виконання заходів за кожним проектом, у співвідношенні витрачених зусиль та ресурсів до досягнутих результатів та, як загальне значення виконуваного проекту у суспільстві [454, с. 297].

Шведський досвід базується на оцінюванні діяльності державних інститутів, що має неформальну назву "Концепція трьох "Е" та включає модель економічності (economy), ефективності (efficiency) та результативності (effectiveness) діяльності "внесок – продукт":

- економічність – використання належної кількості ресурсів відповідної якості в належний час, у необхідному місті, за розумну ціну – тобто правильне витрачання;

- ефективність – співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення;
- результативність – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів з поставленою метою [455, с. 29; 441, с. 57-58].

З викладеного вище, очевидно, що в дискусії науковців єдиного тлумачення поняття "ефективність" немає, як і немає чіткого визначення критеріїв ефективності як принципу, за якими його можна буде прослідкувати як у діяльності органів публічної служби загалом, так і в діяльності окремих публічних службовців зокрема.

Отже, далі розглянемо як поняття "ефективність" визначено законодавцем, а також розглянемо нормативно-правові акти, якими урегульовано діяльність окремих органів публічної служби для того, щоб прослідкувати чи включено принцип ефективності до принципів діяльності публічних службовців цих органів та визначити, які критерії він включає і за якими індексами його можна практично виміряти.

Необхідно відмітити, що термін "ефективність" визначено законодавцем у групі нормативно-правових актів.

Так, у постанові Правління Національного банку України від 06 вересня 2007 року № 324 "Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації процесу формування управлінської звітності в банках України" [456] ефективність потрактовано, як співвідношення між отриманим результатом (ефектом) і величиною фактору (ресурсу), який використаний з метою досягнення цього результату.

У Методиці проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб’єктів господарювання, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 26 червня 2014 року № 728(втратив чинність) [457] ефективність – це досягнення об’єктом аудиту найкращого результату (ефекту) за рахунок мінімально необхідних витрат матеріальних і фінансових ресурсів.

Визначення ефективності як принципу державної служби міститься у пункті 6 частини 1 статті 4 Закону України "Про державну службу" [21], та тлумачиться як раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики.

Відмітимо, що виходячи із такого визначення, ефективність вимірюється використанням ресурсів, проте ми не погоджуємося з таким формулюванням поняття "принцип ефективності на публічній службі".

Необхідно зазначити й те, що згідно із пунктом 6 частини 1 статті 8 Закону України "Про державну службу" [21], державний службовець зобов’язаний забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів.

У частині 2 статті 44 зазначеного вище Закону йдеться про те, що оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов’язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

У Законі України "Про Кабінет Міністрів України" [458] серед принципів діяльності Кабінету Міністрів України, вказаних у статті 3, принципу ефективності немає.

У Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" [260] серед принципів на яких ґрунтується діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які визначені у статті 2 цього закону, принцип ефективності не наведено.

Немає принципу ефективності й серед переліку основних принципів здійснення місцевого самоврядування, що визначені у статті 4 Закону України "Про місцеве самоврядування" [222].

Дослідниця О.А. Линдюк відмічає, що у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рокибуло визначено відповідальних за її реалізацію, періодичність проведення моніторингу, інструменти звітування. Проте, загальних показників оцінювання ефективності реалізації окреслених пріоритетів і завдань, а також розвитку системи державної служби не визначено, що не дає змоги оцінити виконання визначених стратегією цілей. Авторка вважає, що з цього приводу правильно зазначила В. Федотова:"не контролюючи свого теперішнього, людина не може представляти або планувати майбутнє і, відповідно, ясно усвідомлювати своє минуле" [459, с. 16; 460, с. 77].

Також необхідно зазначити, що після набрання чинностіЗакону України "Про державну службу" [21], з метою його належної імплементації, 23 серпня 2017 року Урядом було схвалено постанову № 640 "Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців" [461; 462].

Це пов’язано із тим, що у процесі запровадження нової системи виникла необхідність внесення окремих уточнень та змін до зазначеного порядку, з урахуванням їх практичного застосування, зокрема, що стосуються порядку визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", порядку затвердження суб’єктом призначення висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії "Б" і "В", а також деталізації певних положень згаданого Типового порядку з урахуванням їх практичного застосування[462].

На виконання цього завдання Генеральним департаментом з питань державної служби Національного агентства України з питань державної служби було підготовлено зміни та уточнення до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, в якому:

- уточнено порядок визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", зокрема керівників центральних органів виконавчої влади;
- уточнено процедуру формування висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державних службовців;
- деталізовано процедуру оцінювання у випадку отримання негативної оцінки;
- деталізовано певні положення згаданого Типового порядку з урахуванням їх практичного застосування[462].

Тобто якщо раніше оцінювалися процеси (наприклад, кількість виконаних планових або позапланових завдань (поточна діяльність), то відповідно до системи ключових показників ефективності зараз оцінюються результати (наприклад, який результат отримали від проведених нарад)[462].

Незважаючи на ряд позитивних змін, все ж необхідно відмітити, що застосовувати такі поняття, як результативність, ефективність та якість,як окремі категорії, не зовсім правильно.

Отже, єдиного визначення поняття "ефективність" у нормативно-правових актах, як і в доктринальній площині, немає.

Крім цього, серед розглянутих вище нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність публічних службовців, термін "ефективність" застосовується законодавцем і як принцип, і як обов’язок, і як елемент оцінювання діяльності публічних службовців.

У свою чергу, у низці нормативно-правових актів, що регламентують діяльність публічних службовців, принципу ефективності немає.

Чітких критеріїв визначення ефективності у діяльності органів публічної служби у чинному законодавстві не наведено.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що поняття "ефективність" необхідно тлумачити як максимально якісно досягнутий результат у певній

діяльності по відношенню до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

Таким чином, принцип ефективності на публічній службі – це орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

У зв’язку із зазначеним вище, пропонуємо внести такі зміни до законодавства:

1. Пункт 6 частини 1 статті 4 Закону України "Про державну службу" викласти у такій редакції:

"ефективності – орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.".

2. Частину 1 статті 3 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" викласти у такій редакції:

"1. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості, ефективності.".

3. Частину 1 статті 2 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" викласти у такій редакції:

"1. Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності.".

4. Після абзацу 7 статті 4 Закону України "Про місцеве самоврядування"додати абзац 8, який викласти у такій редакції:

"ефективності діяльності;".

5. У Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 пункт 2 викласти у такій редакції:

"2. Метою оцінювання є визначення ефективності виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар'єри, визначення потреби у професійному навчанні.".

В усіх інших нормативно-правових актах, якими урегульовано діяльність представників публічної служби, до принципів діяльності включити принцип ефективності відповідно до наведеного вище.

Щодо визначення критеріїв ефективності як принципу, за якими його можна буде прослідкувати у діяльності представників органів публічної служби, то на нашу думку, до них належать:

1) мета – для досягнення якої власне й створено певний орган публічної служби;

2) оцінка результату досягнення мети у межах компетенції кожним публічним службовцем, оскільки такий результат має бути максимально якісним відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

Отже, відповідно до наведених нами критеріїв ефективності як принципу, спробуємо визначити наскільки ефективною є діяльність публічних службовців, наприклад, у сфері охорони здоров'я.

Так, згідно із статтею 3 Конституції України:"людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю" [10].

В цілому, система охорони здоров'я відіграє винятково важливу роль у забезпеченні належного рівня життя. Здоров'я людини, як відомо, у світі визнається настільки значущим, що цей показник першим входить до індексу людського розвитку – універсального показника, з одного боку, рівня

суспільного розвитку тієї чи іншої країни, а з другого – чутливого індикатора ефективності державного управління. У зв’язку із цим, охорона здоров’я громадян є однією з найважливіших внутрішніх державних функцій сучасної України [463, с.7].

Розглядаючи управління системою охорони здоров’я, слід відмітити, що важливою складовою цієї концепції є об’єктивізація загального процесу управління системою охорони здоров’я, головним критерієм оцінки якого є ефективність [464, с. 24].

До системи органів державного управління охороною здоров’я відносяться Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров’я України, Рада міністрів Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації (управління охорони здоров’я обласних державних адміністрацій, відділи охорони здоров’я районних державних адміністрацій) [465, с. 203].

Варто також зазначити, що дослідники ефективності у сфері охорони здоров’я виділяють низку її критеріїв. Зокрема, учені Д.І. Медяник та В.О. Липчанський відмічають, що ефективність охорони здоров’я, його служб і окремих заходів вимірюється сукупністю критеріїв та показників, кожен з яких характеризує будь-яку сторону процесу медичної діяльності. На думку авторів розрахунок показників ефективності охорони здоров’я проводиться за такими напрямами:

1. По виду ефективності: медична, соціальна, економічна.

2. За рівнем: рівень роботи лікаря; рівень роботи підрозділів; рівень роботи медичних закладів; рівень роботи галузі охорони здоров'я; рівень народного господарства.

3. По етапах або розділами роботи: на етапі попередження захворювання; на етапі лікування захворювання; на етапі реабілітації.

4. За обсягом роботи: ефективність лікувально-профілактичних заходів; ефективність медико-соціальних програм.

5. За способом вимірювання результатів: через зниження втрат ресурсів; через економію ресурсів; через додатково отриманий результат; інтегрований показник, який враховує всі результати.

6. За витратами: за витратами суспільної праці; сумарний показник за витратами живої і суспільної праці.

7. За формою показників: нормативні показники здоров'я населення; показники трудових витрат; вартісні показники [464, с. 25-26].

В цілому погоджуючись із таким підходом авторів, все ж спробуємо прослідкувати дотримання принципу ефективності у діяльності публічних службовців у сфері охорони здоров'я за наведеними вище нами критеріями.

Зокрема, традиційно, розглянемо офіційний веб-портал відповідного органу публічної служби, наприклад Міністерства охорони здоров'я України.

Так, на початковому інтерфейсі розміщено сім вкладок меню, які відповідно, мають свої розділи та підрозділи (Додаток И). Також, на початковому інтерфейсі є новини, оголошення і анонси, інформація – пацієнтам, медпрацівникам, інтерактивний помічник, інформація про медичну освіту, вакцинацію. Крім цього, на новини Міністерства охорони здоров'я України можна підписатися, ввівши електронну адресу своєї поштової скриньки.

Розглянемо детальніше зазначені вище вкладки меню:

- перша – про Міністерство, включає інформацію про стратегію, керівництво, структуру, положення про міністерство, трансформаційні системи, вакансії, міжнародних партнерів, очищення влади, запобігання корупції, внутрішній аудит;
- друга – трансформація системи, цей розділ немає низки підрозділів, а в цілому відображає новини, як-от про початок реєстрації лікарень в електронній системі охорони здоров'я, що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу тощо;

- третя – громадянам містить такі підрозділи: здоров’я А-Я, медична опіка, вакцинація, кардіоцентри, доступні ліки, закупівлі ліків, запитання-відповіді, звернення громадян;
- четверта – медичним працівникам: статті, джерела доказової медицини, безперервний професійний розвиток, система міжнародної класифікації первинної медичної допомоги,міжнародна класифікація функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я, дайджест змін у системі охорони здоров’я, запитання та відповіді, графік засідань Центральної атестаційної комісії Міністерства охорони здоров'яУкраїни, присяга лікаря;
- п’ята – прес-центр включає: новини, оголошення та анонси, інтерв’ю, інформаційні бюлетні, фотогалерею, відеогалерею, презентації, статистику, контакти прес-служби, прес-центр Кабінету Міністрів України, санепідемситуацію;
- шоста – документи: накази Міністерства охорони здоров’я України, громадське обговорення, громадська рада, громадська експертиза, документи з питань економіки та фінансів, Національна рада з питань протидії туберкульозу, вірусу імунодефіциту людини та синдрому набутого імунодефіциту, громадське обговорення (архів), Міністерство охорони здоров’я України: що було, є і буде;
- сьома – контакти.

З огляду на викладене, відповідно до наведених нами критеріїв видається дещо складним їх визначення, оскільки власне мета діяльності Міністерства охорони здоров’я України хоча і є, з першого погляду, очевидною, проте у наведених вище розділах та підрозділах не зазначена.

Представник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій О. Бетлій у презентації "Ефективність видатків Міністерства охорони здоров'я України: аналіз бюджетних запитів" наголошує на тому, що:

- в Положенні про Міністерство охорони здоров’я України мету діяльності не визначено, завдання орієнтовані радше на процес, а не на досягнення результату, не визначено ключових показників ефективності;
- у бюджетному запиті (загальний, форма-1) мета не відповідає необхідним критеріям, якими є чітке формулювання та лаконічне викладення, спрямованість на досягнення певного результату, охоплення всіх сфер діяльності головного розпорядника[466].

Що стосується оцінки результату досягнення мети у межах компетенції кожним публічним службовцем, який має бути максимально якісним відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів, то провести таку оцінку також складно.

Зокрема, спробуємо проаналізувати наявні на офіційному веб-порталі Міністерства охорони здоров’я України дані та оцінити досягнуті результати у ситуації в країні з дифтерією, яка вважається епідемічною.

Так, серед оголошень та анонсів наявна оперативна інформація про те, що відбудеться пресбрифінг Міністерства охорони здоров’я України та Центру громадського здоров'я про епідемічну ситуацію в країні щодо дифтерії, оскільки цього року на дифтерію захворіло 20 осіб, серед них одна дитина. 18 випадків сталися у жовтні цього року і єдиний захист – вакцинація.

У підрозділі вакцинація, що міститься у розділі громадянам є інформація про вакцинацію дорослих, а саме:що перевірити, коли йдете вакцинуватись від дифтерії і правця; чому в аптеках і приватних клініках може не бути вакцин та де зробити щеплення безоплатно та в яких країнах Україна закуповує вакцини.

Для того, щоб зрозуміти наскільки ефективними є попередження Міністерства охорони здоров'я щодо вакцинації, звернемося до статистики. Спробуємо прослідкувати скільки усього осіб пройшли вакцинацію, як змінювалася чисельність хворих у динаміці кількох років, в які роки і звідки закуповувалася вакцина тощо.

Так, у підрозділі статистика, що вміщений у розділі прес-центр є інформація про Центр медичної статистики Міністерства охорони здоров'я

України та наведено лінк за яким можна перейти до інформації, яка цим Центром надається. Зупинимося лише на деяких блоках у межах пошуку необхідної нам інформації.

Так, у вкладках оперативна інформація, статистичні дані, довідники, звітні форми тощо міститься чимало статистичної інформації за роками. Проте, інформації, яка цікавить нас ми не знайшли.

Вважаємо за необхідне зазначити, що в цілому, за даними щорічного дослідження з метою визначити фактичний рівень задоволеності громадян України медичною допомогою за 2018 рік – Індекс здоров'я становить 61,6 % (у 2017 році – 62 %, у 2016 році – 55 %) та включає такі дані:

- 76% – задоволені дільничним терапевтом/сімейним лікарем;
- 56% – задоволені медичною допомогою в стаціонарі;
- 71% – зверталися по медичну допомогу в останньому випадку хвороби;
- 59% – проходили профілактичні медогляди за останні 12 міс.;
- 572 грн. – витрати на ліки протягом останніх 30 днів;
- 76% – не відмовлялися від звернення до лікаря через відсутність коштів за останні;
- 78% – не відмовлялися від вакцинації для своїх дітей;
- 54% – знають симптоми інсульту;
- 48% – оцінюють свій стан здоров'я як добрий або дуже добрий;
- 47% – не мають надлишкової ваги або ожиріння [467].

Таким чином, беручи до уваги викладене, вважаємо, що мета Міністерства охорони здоров'я України повинна бути деталізованою, зокрема відображеною за конкретними напрямами, відповідно до яких можна дізнатися про найближчі пункти надання допомоги з конкретного питання, лікарів, які є найдосвідченішими з певних питань, алгоритм дій стосовного того як пройти те чи інше дослідження тощо. І напевно, за оцінками пацієнтів, можна буде й

оцінити ефективність діяльності конкретного медичного працівника – публічного службовця.

А на даний час офіційний веб-портал більше схожий на буклет про Міністерство охорони здоров’я України, вивчаючи який оцінити результати досягнення мети, зокрема ефективності діяльності кожного окремого працівника також складно.

Таким чином, поняття ефективність по різному тлумачиться у доктринальній площині. Щодо визначення критеріїв ефективності, то узгодженого підходу серед науковців також немає. Єдиного визначення поняття "ефективність" у нормативно-правових актах, як і в доктринальній площині, немає.

Крім цього, серед розглянутих нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність публічних службовців, термін "ефективність" застосовується законодавцем і як принцип, і як обов’язок, і як елемент оцінювання діяльності публічних службовців.

У свою чергу, у низці нормативно-правових актів, що регламентують діяльність публічних службовців, принципу ефективності немає. Чітких критеріїв визначення ефективності у діяльності органів публічної служби у чинному законодавстві не наведено.

У зв’язку із цим запропоновано:

- поняття "ефективність" тлумачити як максимально якісно досягнутий результат у певній діяльності по відношенню до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.
- принцип ефективності на публічній службі – це орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

До критеріїв ефективності як принципу, за якими його можна буде прослідкувати у діяльності представників органів публічної служби суспільству, нами віднесено:

1) мета – для досягнення якої власне й створено певний орган публічної служби;

2) оцінка результату досягнення мети у межах компетенції кожним публічним службовцем, оскільки такий результат має бути максимально якісним відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

За результатами проведеного аналізу офіційних веб-порталів Міністерства охорони здоров'я України та Центру медичної статистики акцентовано, що:

- відповідно до визначених нами критеріїв ефективності видається дещо складним їх визначення, оскільки власне мета діяльності Міністерства охорони здоров'я України хоча і є, з першого погляду, очевидною, проте у наведених на офіційному веб-порталі у розділах та підрозділах не зазначена;
- оцінити результат досягнення мети у межах компетенції кожним публічним службовцем, який має бути максимально якісним відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів, то провести таку оцінку також складно.

Проаналізовано наявні на офіційному веб-порталі Міністерства охорони здоров'я України дані та здійснено спробу оцінити досягнуті результати у ситуації в країні з дифтерією, яка вважається епідемічною. Зокрема, для того, щоб зрозуміти наскільки ефективними є попередження щодо вакцинації, ми звернулися до статистики, щоб прослідкувати скільки усього осіб пройшли вакцинацію, як змінювалася чисельність хворих у динаміці кількох років, в які роки і звідки закуповувалася вакцина тощо.

Втім, за результатами такого аналізу, акцентовано, що мета Міністерства охорони здоров'я України повинна бути деталізованою, зокрема відображеною за конкретними напрямами, відповідно до яких можна дізнатися про найближчі пункти надання допомоги з конкретного питання, лікарів, які є найдосвідченішими з певних питань, алгоритм дій стосовного того як пройти те чи інше дослідження тощо. І напевно, за оцінками пацієнтів, можна буде й

оцінити ефективність діяльності конкретного медичного працівника – публічного службовця.

Вважаємо за доцільне внести такі зміни до законодавства України:

1. Пункт 6 частини 1 статті 4 Закону України "Про державну службу" викласти у такій редакції:

"ефективності – орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.".

2. Частину 1 статті 3 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" викласти у такій редакції:

"1. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості, ефективності.".

3. Частину 1 статті 2 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" викласти у такій редакції:

"1. Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності.".

4. Після абзацу 7 статті 4 Закону України "Про місцеве самоврядування"додати абзац 8, який викласти у такій редакції:

"ефективності діяльності;".

5. У Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 пункт 2 викласти у такій редакції:

"2. Метою оцінювання є визначення ефективності виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його

преміювання, планування службової кар’єри, визначення потреби у професійному навчанні.".

6. В усіх інших нормативно-правових актах, якими урегульовано діяльність представників публічної служби, до принципів діяльності включити принцип ефективності відповідно до наведеного вище.

Висновки до четвертого розділу

1.Принцип доброчесності – це принцип публічної служби, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування.

2. З огляду на те, що у чинній редакції Закону України "Про державну службу" принцип доброчесності викладено дещо звужено, без урахування усіх необхідних структурних елементів принципу, вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України "Про державну службу", а саме – пункт 5 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції: "доброчесності – дотримання етичних норм державним службовцем та сприяння превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави".

3. При формуванні принципу доброчесності публічного службовця нами було виділено низку структурних елементів цього принципу:

1) наявність виховання, самовиховання та освіти, які формують особисті якості;

2) наявність моральних якостей таких як гідність, повага, патріотизм, сумлінність, чесність, відповідальність, добропорядність та ін.;

3) дотримання етичних норм у процесі виконання функцій держави та місцевого самоврядування, яке полягає у виконанні правил етичної поведінки для різних категорій публічних службовців, встановлених чинними нормативно-правовими актами національного та міжнародного законодавства;

4) дотримання публічного інтересу над приватними інтересами публічного службовця при виконанні повноважень;

5) дотримання інформаційної конфіденційності;

6) недопущення конфлікту інтересів та корупції та ін.

4. В положеннях Закону України "Про місцеве самоврядування"та Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" принципу доброчесності не було приділено належної уваги.

Необхідно доповнити перелік основних принципів місцевого самоврядування та принципів служби в органах місцевого самоврядування, зазначених у статті 4 Законів України "Про місцеве самоврядування" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", принципом доброчесності.

5.Внести принцип доброчесності до переліку основних принципів публічної служби при розробці та прийнятті Закону України "Про публічну службу", доцільність прийняття якого було обґрунтовано у розділі першому дисертації.

6. Доповнити Розділ 2 "Принципи діяльності поліції" Закону України "Про Національну поліцію" статтею 13-1 "Доброчесність" наступного змісту: " Діяльність поліції базується на принципі доброчесності, який означає дотримання етичних норм державним службовцем та сприяння превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави".

7. Ефективними шляхами практичної реалізації принципу доброчесності у діяльності публічних службовців є:

1) вдосконалення процедур декларування та перевірки доходів;

2) система запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі;

3)співпраця з громадськістю та міжнародними установами щодо інформації про наявні активи публічних службовців;

4)забезпечення публічних службовців методичними матеріалами (пам'ятки, презентаційні матеріали тощо) для використання в рамках дотримання принципу доброчесності у повсякденній діяльності;

5)створення нормативної бази для реалізації антикорупційної політики у сфері публічного управлінняз урахуванням вимог та міжнародних стандартів належного урядування;

6) проведення публічних заходів з представниками влади, місцевого самоврядування та громадськості для поширення інформації щодо дотримання критеріїв доброчесної поведінки при виконанні повноважень;

7)створення відповідальних інституцій для дотримання доброчесності на всіх рівнях влади;

8) застосування експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупційних норм;

9)проведення заходів удосконалення правової культури серед публічних службовців (конференції, школи урядування, тренінги).

8.Проаналізувавши напрацювання учених та положення нормативно-правових актів щодо змісту та критеріїв принципу відкритості на публічній службі ми з'ясували, що принцип відкритості у діяльності органів публічної служби є необхідним процедурним принципом, оскільки формує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами.

9. Аналізуючи низку законів України, якими урегульовано діяльність деяких органів публічної служби, відмічено, що в законодавстві відсутнє єдине тлумачення принципу відкритості. Крім цього, серед інших законів України, якими урегульовано діяльність органів публічної служби в одних актах принцип відкритості законодавцем вживається самостійно, в других – як відкритість та прозорість, в третіх – як гласність чи публічність, в четвертих – взагалі не наведений.

Органи публічної служби також по різному тлумачать критерії відкритості, що на нашу думку не зовсім правильно, адже така різноманітність підходів до тлумачення одного терміну може розглядатися і як порушення прав людини.

10. Аналізуючи доктринальні підходи та деякі нормативно-правові акти щодо тлумачення таких понять як відкритість, гласність, публічність, прозорість, вважаємо, що поняття відкритість є рівнозначним поняттю гласність, публічність.

Проте відкритість, на нашу думку, включає прозорість – коли будь-який громадянин держави може вільно ознайомитися нормативно-правовим забезпеченням відповідного органу публічної служби; його компетенціями; послугами, які він надає; порядком надання таких послуг; відповідним алгоритмом дій; їх вартістю тощо; а також вільного доступу до результатів розгляду звернень, запитів на публічну інформацію; доступу до наборів відкритих даних тощо.

Крім прозорості також вважаємо, що до відкритості належить і можливість участі громадян у прийнятті органами публічної служби тих чи інших рішень у межах закону, втім, з урахуванням потреб громадян.

11. Беручи до уваги те, що в усіх органах публічної служби наявні офіційні веб-портали на яких, в цілому, має бути інформація за якою можна прослідкувати наскільки той чи інший орган є відкритим, проведено аналіз саме веб-порталів деяких органів державної влади. Зокрема, для проведення аналізу офіційних веб-порталів обрано такі органи публічної служби: Тернопільська обласна державна адміністрація, Міністерство внутрішніх справ України та Головний сервісний центр Міністерства внутрішніх справ.

12. До критеріїв відкритості, які застосовуються під час аналізу веб-порталів обраних органів публічної служби нами віднесено:

- нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби;
- цілі і задачі цього органу;

- послуги, які він надає;
- отримання послуг, алгоритм дій, вартість тощо;
- звернення громадян, доступ до публічної інформації;
- участь громадян у прийнятті тих чи інших рішень.

13. За результатами аналізу веб-порталів Тернопільської обласної державної адміністрації, Міністерства внутрішніх справ та Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ відмічено, що третій з них за усіма наведеними критеріями є значно відкритішим та може слугувати прикладом для інших органів публічної служби щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності.

Так, нормативно-правові засади подано ґрунтовно, чітко роз'яснено цілі та завдання сервісних центрів, наведено вичерпний перелік їх послуг, детально роз'яснено порядок отримання кожної з послуг, зокрема отримання посвідчення водія, вартість послуг тощо, наявна форма для подачі електронного звернення електронною поштою, поштою, особисто, запит на отримання публічної інформації можна подати он-лайн.

Крім цього, участь громадян в прийнятті рішень забезпечується крім проведення громадської експертизи, можливістю стати таємним клієнтом сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ, що надає безпосередньо можливість кожному громадянину брати участь в удосконаленні роботи центрів, оцінювати якість їх послуг та надсилати результати керівництву. Такий підхід у роботі, на нашу думку, безумовно можна охарактеризувати як відкритість. Чого, у свою чергу бракує на веб-порталі Міністерства внутрішніх справ за усіма критеріями.

14. З метою закріплення принципу відкритості у законодавстві України, яким регламентовано діяльність органів публічної служби та впорядкування його тлумачення запропоновано внести такі зміни до законодавства України:

14.1. Підпункт 9 пункту 1 статті 4 Закону України "Про державну службу" викласти у такій редакції:

"відкритості – поєднання прозорості та можливості участі громадян у прийнятті рішень органами публічної служби. Прозорість охоплює такі базові критерії, як наявність відкритої інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу; послуги, які він надає; отримання послуг (алгоритм дій, вартість тощо); звернення громадян, доступ до публічної інформації.".

14.2. Усі інші нормативно-правові акти, що регламентують діяльність органів публічної служби у частині визначення принципу відкритості, привести у відповідність до Закону України "Про державну службу".

15.Поняття підконтрольність по різному тлумачиться у доктринальній площині. У проаналізованих нормативно-правових актах, якими урегульовано діяльність деяких органів публічної служби, принцип підконтрольності не закріплений. Водночас, в одних нормативно-правових актах визначено внутрішню підконтрольність в органі публічної служби, в других – зовнішню, підконтрольність відповідним державним органам, у третіх – підконтрольність громадянам.

Проте, усі наведені положення, на нашу думку, мають декларативний характер. Оскільки немає чіткого роз’яснення, які критерії необхідно віднести до підконтрольності, за якими індексами її можна виміряти; як саме може бути реалізований той же громадський контроль тощо.

Для прикладу детально розглянуто положення Закон України "Про Національну поліцію" в якому законодавцем зроблено спробу визначити критерії здійснення громадського контролю за діяльністю поліції, що для зручності сприйняття відображено в таблиці у Додатку Г також відмічено, що ні складові, ні їх зміст, по своїй суті не надають можливостей для здійснення контролю саме громадянами. Зокрема, відмічено, що прийняття резолюції недовіри керівнику органу поліції, яка є підставою для його звільнення, мають приймати громадяни, наприклад 60% від чисельності населення міста чи району, своєю петицією до центрального органу управління поліції із зазначенням причин.

16. Уточнено, що органи публічної служби мають бути підконтрольними, як державним органам, так і суспільству. У зв'язку з цим запропоновано розглядати:

- підконтрольність державним органам – як законодавчо закріплений обов’язок відповідних державних органів здійснювати контроль за діяльністю відповідних органів публічної служби, за усіма напрямами їх діяльності, шляхом проведення перевірок щодо дотримання такими органами законодавства та об’єктивності у прийнятті ними, зокрема органами місцевого самоврядування, тих чи інших рішень;
- підконтрольність суспільству – як законодавчо закріплене право громадян здійснювати контроль за усіма напрямами діяльності будь-яких органів публічної служби, з метою виявлення відхилень від основних потреб громадян у тому чи іншому напрямі, а також порушень інших принципів публічної служби, для своєчасного реагування та вжиття коригуючих заходів, притягнення винних до відповідальності тощо.

17. Наголошено, що певною мірою принцип підконтрольності є узагальнюючим для усієї діяльності того чи іншого органу публічної служби. Без забезпечення можливості здійснення громадянами контролю за діяльністю органів публічної служби реалізувати належне врядування не представляється можливим, про що свідчить і європейський досвід. Таким чином, особливістю цього принципу і водночас обґрунтуванням його необхідності є те, що він взаємопов’язаний із усіма іншими принципами публічної служби. Зокрема, керуючись наведеними нами критеріями та здійснюючи контроль можна прослідкувати і дотримання інших принципів публічної служби.

18. До критеріїв, за якими можна виміряти підконтрольність органів публічної служби суспільству, нами віднесено:

•можливість здійснення нагляду (моніторингу) громадськими інститутами за діяльністю органів публічної служби, що неможливо без належної реалізації принципу відкритості;

•систематичне звітування органів публічної служби за усіма напрямами діяльності для представників громадськості (проведення таких звітів публічно з попереднім оголошенням про їх проведення та опублікування таких звітів на офіційних веб-порталах);

•зближенням органів публічної служби з представниками громадянського суспільства за відповідними напрямами діяльності (обговорення проблемних питань, шляхів їх вирішення, залучення до проведення різних заходів);

•можливість оскаржувати та скасовувати рішення органів публічної служби, якщо обґрунтовано їх не об'єктивність (не обов'язково порушення закону);

•врахування органами місцевого самоврядування думки громадськості при прийнятті рішень, а не лише депутатів (проведення публічних консультацій за усіма напрямами діяльності, соціальних опитувань, можливість подання петицій; включення до експертних груп за тими чи іншими питаннями не лише місцевих керівників інших державних установ (призначення яких часто погоджуються керівництвом відповідного органу місцевого самоврядування), а й фахівців-виконавців).

19. На підставі емпіричного дослідження побудовано інструмент реалізації принципу підконтрольності представників публічної служби за такими інструментальними індикаторами:

•можливість нагляду (моніторингу) за усіма напрямами діяльності;

•звітування;

•зближення з третім сектором;

•можливість оскарження та скасування прийнятих рішень;

•наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості.

20. За результатами проведеного аналізу офіційних веб-порталів Житомирської обласної ради та Чернівецької обласної державної адміністрації акцентовано, що для здійснення контролю громадянами за діяльністю цих органів визначено, що достатнього обсягу інформації там немає. Видається за доцільне удосконалити офіційні веб-портали усіх органів публічної служби

визначивши обов’язкові інформаційні критерії, зокрема для можливості здійснення контролю громадянами.

21. Вважаємо за доцільне внести такі зміни до законодавства України:

21.1. Додати підпункт 11 пункту 1 статті 4 Закону України "Про державну службу", який викласти у такій редакції:

"підконтрольності – який реалізується відповідними державними органами та громадськістю згідно із законодавством.

Здійснення контролю державними органами проводиться відповідно до законодавства.

Здійснення контролю громадськістю має проводитися за такими критеріями: нагляд (моніторинг) за усіма напрямами діяльності; звітування; зближення з третім сектором; можливість оскарження та скасування прийнятих рішень; наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості".

21.2. Усі інші нормативно-правові акти, що регламентують діяльність органів публічної служби у частині визначення принципу підконтрольності, привести у відповідність до Закону України "Про державну службу".

22.Проведення дослідження наукових, прикладних та нормативних засад клієнтоорієнтованості у економіці та публічному управлінні дозволило визначити, що принцип клієнтоорієнтованість як бізнес-підхід, у основі якого лежить правило первинності споживача товару або послуги, здатний бути впроваджений у адміністративно-правові відносини та принести користь для публічного управління завдяки синергетичному ефекту, який дозволяє визначити його нові риси та інструментальні особливості.

23. У економічному секторі клієнтоорієнтований підхід складає стратегію ведення бізнесу, що характеризується глибоким розумінням та пошуком шляхів ефективного задоволення потреб клієнтів, передбачає підвищення якості обслуговування та адаптацію внутрішніх бізнес процесів відповідно до споживчих запитів, націлений на отримання стійких конкурентних переваг та зростання прибутковості організації.

За користю цей принцип вартий впровадження, а за способами втілення – не порушує організаційних засад, з якими стикаються публічні службовці. Адже надання послуг державою, публічними службовцями, зорієнтоване на довготривале та численне повторення. Більше того, часто адміністративні та соціальні послуги, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях є безальтернативними і їх споживачі (клієнти) не мають вибору у тому, щоб відмовитись від послуги або звернутись до іншого провайдера.

Клієнтоорієнтованість є системою, яка орієнтована не на управління суспільним розвитком із позицій патерналізму, а на взаємодію з громадянами за принципами організацій з надання послуг. Всі державні інституції мають орієнтуватися на споживача, що вимагає зміни ціннісних орієнтацій державних службовців і зосередження їх діяльності на обслуговуванні й задоволенні інтересів громадян.

Тому, принцип клієнтоорієнтованості у публічному управлінні полягає у реалізації позитивних очікувань отримувачів послуг публічних службовців, застосуванні щодо них персоналізованого позитивного ставлення, що має завершитись кінцевою метою: задоволеністю отримувачів публічних послуг та формуванням лояльності до діяльності публічного сектору та держави в цілому.

24. Для нашої праці підхід клієнтоорієнтованості корелюється із системою інших сталих засад оновлення публічного управління: ефективності, маркетизації, децентралізації, деполітизації, відповідальності. Більшість із них (ефективність, деполітизація та відповідальність) уже розглянуті нами як принципи нової організації публічної служби в Україні, інші ж – маркетизації, децентралізації цілком вкладаються у наше розуміння клієнтоорієнтованості.

Клієнтоорієнтованість розглядається нами також через зв'язок із категоріями "прозорість", "передбачуваність", "самореалізація". Це ознаки, які актуальні для сучасної публічної служби і варті бути включені до категоріального ряду принципу клієнтоорієнтованості на публічній службі.

25. Пошук конкретних проявів впровадження підходу клієнтоорієнтованості та інших його назв (клієнтоцентричність, фокусування на клієнті, задоволеність клієнтів, врахування очікувань споживачів) було зроблено на основі аналізу практики як розвинутих країн світу (Великої Британії, Німеччини, Сполучених Штатах Америки, Фінляндії), так і у ряді держав, які проходять шлях розвитку (Гани, Ізраїлю, Кенії, Маврикія).

На основі аналізу іноземного досвіду доведено, що клієнтоорієнтованість у публічному управлінні можна розглядати як важливий принцип одразу у кількох актуальних концепціях модернізації публічного сектору:

•американська управлінська модель "New Public Governance";

•німецькі моделі організації публічного сектору: консервативна Laender-модель та модерна New Steering-модель;

•більш широко поширена у Європі концепція "Good governance".

26. На інструментальному алгоритмічному рівні принцип клієнтоорієнтованості у публічному секторі передбачає такі складники:

26.1. Побудова організаційного процесу у публічній системі, за якої ключовою фігурою виступає клієнт. Як і в підприємницькому секторі, на державній службі варто розглядати отримувачів її послуг як її бюджетоутворювачів, що відповідно має впливати на планування і здійснення адміністративної діяльності на публічно-сервісних засадах.

26.2. Створення максимально відкритої та зрозумілої системи діяльності, що полягає у прозорих і контрольованих очікуваннях від звернення до організації, а також опису стандартних процедур діяльності державного органу.

26.3. Вивчення на регулярній основі потреб та інтересів клієнтів, що звертаються до організації за наданням послуги (з метою розширення кола послуг залежно від очікувань та потреб споживачів; підтримки ефективних сервісів та покращення тих, які отримують негативні оцінки).

26.4. Створення і активна промоція якісних результатів діяльності (продуктів, послуг державного сектору).

26.5. Розроблення кадрової політики з позиції клієнтоорієнтованості (системи підбору, навчання та мотивації персоналу можуть засновуватись на підходах роботи з клієнтом та її результатах).

26.6. Забезпечення персоналізованого підходу з метою продовження та розвитку адміністративних взаємовідносин надавач-споживач послуги. Особливої уваги варто приділяти двом типам клієнтів – які вперше звертаються за послугою (аж до конкуренції за клієнтів з іншими типами сервісів), та які є постійними клієнтами і щодо яких варто впроваджувати програми лояльності.

26.7. Досить прикладно працюють такі підходи, як створення відчуття залучення клієнтів до управління роботою організації (наприклад, на публічній службі допустимі такі форми залучення як використання засобів зворотного зв'язку, залучення постійних клієнтів для інформаційних кампаній про діяльність юридичної особи публічного права; реагування на скарги та пропозиції офлайн та онлайн; участь у громадських обговореннях, постійних громадських радах, робочих групах; прямі програми лояльності типу прискорених процедур чи зниження вартості послуг через статус постійного клієнта тощо).

27. Доведено, що принцип клієнтоорієнтованості на публічній службі близький до засади публічно-сервісності. Вони досить схожі концептуально, проте публічно-сервісна концепція публічної служби в силу тривалішого застосування набула ширших рис і сприймається як концепція, тоді як клієнтоорієнтованість розглядається більш локально, як принцип. Концепція публічно-сервісної діяльності органів держави та місцевого самоврядування передбачає забезпечення такого порядку їх взаємодії з населенням, конкретними приватними (фізичними та юридичними) особами, за яким останні здатні ефективно реалізовувати свої права та законні інтереси.

28. У підрозділі охарактеризовано два напрями публічного управління, щодо яких досить вітчизняна наука адміністративного права рекомендує впроваджувати принцип клієнтоорієнтованості. Це надання адміністративних послуг та діяльність податкової служби.

Внаслідок критичного переосмислення поглядів науковців на це питання, відмічаємо, що:

•у методології досліджень для модернізації податкової служби засади клієнтоорієнтованості часто наводяться без пояснення змісту, просто у переліку інших принципів чи компетенцій;

•оцінка клієнтоорієнтованості лише крізь призму урегулювання надання адміністративних послуг дещо збіднює зміст і користь для реформування публічної служби. Адже цей принцип має потенціал більш комплексно перебудувати публічне управління.

Після детального аналізу нами обґрунтовано, що принцип клієнтоорієнтованості вартий ширшого впровадження та інкорпорації з такими важливими завданнями публічної служби: вивчення та врахування очікувань споживачів державних (адміністративних, соціальних) послуг; побудова стратегічних пріоритетів і поточних завдань публічних службовців виходячи із таких очікувань; вимірювання задоволеності як критерій оцінки діяльності, а також активне залучення споживачів послуг (клієнтів та замовників послуг) як стейкхолдерів публічної служби конкретного рівня.

29. Дослідження законодавства України з позицій впровадження принципу клієнтоорієнтованості показав, що український законотворець недостатньо стало та системно використовує цей підхід. Його вдалося виявити переважно у документах концептуального рівня, прийнятих після 2017 року. Зміст та елементи цього принципу розкриваються фрагментарно та несистемно.

Тому, на наш погляд, потрібно активізувати включення принципу клієнтоорієнтованості до адміністративно-правових засад оновлення публічного управління в Україні. Нами передбачено такі напрями законодавчого урегулювання принципу клієнтоорієнтованості публічної служби:

29.1. Широке включення цього принципу до концепцій з реформування або удосконалення діяльності публічної служби та органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

29.2. Впровадження принципу клієнтоорієнтованості до ключових законів, які визначають адміністративно-правові засади діяльності різних типів публічної служби: "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Національну поліцію", "Про адміністративні послуги", "Про соціальні послуги" та інших.

29.3. Виходячи із інноваційності принципу клієнтоорієнтованості і відсутності єдиного підходу серед нормативної літератури, а так само серед наукових джерел, вважаємо за потрібне визначити його уніфікований зміст на рівні підзаконного акту концептуального рівня. Наприклад, такий акт міг би мати назву "Про засаду (принцип) клієнтоорієнтованості у діяльності публічної служби в Україні" та бути прийнятим Кабінетом Міністрів України або Президентом України. У ньому варто визначити єдиний базовий термін "клієнтоорієнтованість", зазначити напрями публічної служби, де цей термін особливо актуальний для застосування та особливих типів клієнтів (як наприклад, пацієнти у державній медицині, споживачі адміністративних послуг, вразливі групи отримувачів соціальних послуг тощо), передбачити основні підходи до його оцінки якості та інструменти отримання зворотнього зв'язку якості застосування від споживачів публічних сервісів.

30.Поняття ефективність по різному тлумачиться у доктринальній площині. Щодо визначення критеріїв ефективності, то узгодженого підходу серед науковців також немає. Єдиного визначення поняття "ефективність" у нормативно-правових актах, як і в доктринальній площині, також немає.

Крім цього, серед розглянутих нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність публічних службовців, термін "ефективність" застосовується законодавцем і як принцип, і як обов’язок, і як елемент оцінювання діяльності публічних службовців.

У свою чергу, у низці нормативно-правових актів, що регламентують діяльність публічних службовців, принципу ефективності немає. Чітких критеріїв визначення ефективності у діяльності органів публічної служби у чинному законодавстві не наведено.

У зв’язку із цим запропоновано:

•поняття "ефективність" тлумачити як максимально якісно досягнутий результат у певній діяльності по відношенню до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

•принцип ефективності на публічній службі – це орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

31. До критеріїв ефективності як принципу, за якими його можна буде прослідкувати у діяльності представників органів публічної служби суспільству, нами віднесено:

1) мета – для досягнення якої власне й створено певний орган публічної служби;

2) оцінка результату досягнення мети у межах компетенції кожним публічним службовцем, оскільки такий результат має бути максимально якісним відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

32. За результатами проведеного аналізу офіційних веб-порталів Міністерства охорони здоров’я України та Центру медичної статистики акцентовано, що:

•відповідно до визначених нами критеріїв ефективності видається дещо складним їх визначення, оскільки власне мета діяльності Міністерства охорони здоров’я України хоча і є, з першого погляду, очевидною, проте у наведених на офіційному веб-порталі у розділах та підрозділах не зазначена;

•оцінити результат досягнення мети у межах компетенції кожним публічним службовцем, який має бути максимально якісним відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів, то провести таку оцінку також складно.

33. Проаналізовано наявні на офіційному веб-порталі Міністерства охорони здоров’я України дані та здійснено спробу оцінити досягнуті

результати у ситуації в країні з дифтерією, яка вважається епідемічною. Зокрема, для того, щоб зрозуміти наскільки ефективними є попередження щодо вакцинації, ми звернулися до статистики, щоб прослідкувати скільки усього осіб пройшли вакцинацію, як змінювалася чисельність хворих у динаміці кількох років, в які роки і звідки закуповувалася вакцина тощо.

Втім, за результатами такого аналізу, акцентовано, що мета Міністерства охорони здоров'я України повинна бути деталізованою, зокрема відображеною за конкретними напрямами, відповідно до яких можна дізнатися про найближчі пункти надання допомоги з конкретного питання, лікарів, які є найдосвідченішими з певних питань, алгоритм дій стосовного того як пройти те чи інше дослідження тощо. І напевно, за оцінками пацієнтів, можна буде й оцінити ефективність діяльності конкретного медичного працівника.

34. Вважаємо за доцільне внести такі зміни до законодавства України:

34.1. Пункт 6 частини 1 статті 4 Закону України "Про державну службу" викласти у такій редакції:

"ефективності – орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.".

34.2. Частину 1 статті 3 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" викласти у такій редакції:

"1. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості, ефективності.".

34.3. Частину 1 статті 2 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" викласти у такій редакції:

"1. Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності

державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності.".

34.4. Після абзацу 7 статті 4 Закону України "Про місцеве самоврядування" додати абзац 8, який викласти у такій редакції:

"ефективності діяльності;".

34.5. У Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 пункт 2 викласти у такій редакції:

"2. Метою оцінювання є визначення ефективності виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар’єри, визначення потреби у професійному навчанні.".

34.6. В усіх інших нормативно-правових актах, якими урегульовано діяльність представників публічної служби, до принципів діяльності включити принцип ефективності відповідно до наведеного вище.

ВИСНОВКИ

Унаслідок проведеного дослідження, на основі аналізу законодавства та його реалізації, вивчення теорії, а також національної і зарубіжної практики вирішено наукову проблему – побудовано комплекс сучасних науково-обґрунтованих положень адміністративно-правового регулювання принципів публічної служби як стрижневої категорії публічного управління, запропоновані конкретні шляхи удосконалення нормативних основ та практичної діяльності публічних службовців.

Сучасна концепція побудови системи принципів публічної служби в адміністративному праві України засновується на перегляді фундаментальних засад розуміння змісту публічної служби як прояву публічного управління. Авторське бачення співвідношення категорій "державне управління", "публічне адміністрування" та "публічне управління" засновується на пріоритеті останнього з них як такого, що оновлює та насичує модернізованим сенсом більш змістовно застарілі категорії. На основі доктринальних праць сучасної світової літератури та сучасних українських поглядів нами визначено новий тандем ключових категорій адміністративного права дотично до теми дисертації. Ними визначено публічне управління як основну категорію адміністративної діяльності, публічну службу – як термін, що оптимально розкриває діяльність сукупності осіб, які його здійснюють.

Висновки до дисертації охоплюють узагальнення теоретико-методологічного характеру щодо публічної служби та її принципів, системне використання міжнародного досвіду та релевантного досвіду іноземних країн щодо розвитку публічної служби та публічних службовців, конкретні моделі змістового та законодавчого адміністративно-правового урегулювання сформованої системи принципів публічної служби в Україні.

1. Розглядаючи базові засади змісту публічної служби у зв’язку із публічним управлінням, вважаємо, що ці дві категорії існують одночасно та у

взаємодії одна з одною. Якщо категорія "публічне управління" основної уваги приділяє цілям та завданням діяльності і є знеособленою, "публічна служба" доповнює її персоналізованим змістом, що виражається у діяльності публічних службовців, конкретних людей, які здійснюють публічне управління. Якщо у першому понятті адміністративне право оперує інструментами на досягнення належно побудованих цілей публічного управління, у категорії публічної служби виражений акцент урегулювання варто ставити на професійні етичні правила та цінності як особистісне вираження діяльності конкретних публічних службовців.

Наше бачення поняття публічної служби засновується на двох рівнях – у широкому і вузькому розумінні, де поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті, інше є науковим терміном з допустимим використанням ще однієї синонімічної категорії "робота у публічному секторі".

Публічна служба у вузькому розумінні (англ. public service, public servants) – це професійна діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності.

У широкому розумінні (англ. public sector) важливо додавати до цієї категорії ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного врядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі представниками патронатної служби тощо).

2. Актуальне бачення системи української публічної служби засновується нами на критичному переосмисленні як неусвідомленого оперування українським адміністративним правом некоректними у світлі побудови демократичної правової держави сенсами англомовних запозичень "цивільна та мілітаризована державна служба", так і розширювального погляду на коло публічних службовців у чинному українському законодавстві.

Модерне бачення видів публічної служби в Україні дозволило розглядати доцільним є її поділ на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, спеціалізовану службу. Перші дві категорії з цього ряду є універсалізованим відображенням у вітчизняній правовій системі цивільної публічної служби, остання – охоплює сучасне розуміння змістовно застарілої мілітаризованої публічної служби.

Також, відповідно до актуальних політико-правових реалій переосмислено елементи публічної служби та запропоновано таку їх систему: заснованість на ознаках сталості, виконання завдань і функцій держави, здійснення цієї діяльності на професійій основі, що дозволило винести за рамки концептуального бачення публічних службовців тих, хто залучений до неї на тимчасових засадах, виконує обслуговуючі або забезпечуючі функції, є політичними призначенцями.

3. З метою формування авторської концепції принципів, правовий феномен "принципи публічної (державної) служби" було досліджено у контексті історичної ретроспективи на українських землях до утворення сучасної незалежної Української держави.

Дослідження широкого кола історико-правових джерел дозволило диференціювати особливі риси побудови фундаментальних основ діяльності державного апарату на українських землях у чотирьох історичних етапах: 1) у часи Козаччини; 2) у період Української Народної Республіки, 3) у період Української держави гетьмана П. Скоропадського, 4) за радянської влади.

Доба Козаччини характеризується початком формуванням групи базових принципів державної служби. У часи Української Народної Республіки Центральної Ради та Української держави гетьмана П. Скоропадського було сформовано системи принципів, що мають як спільні риси, так і відрізняються між собою з позиції лібералізму та консервативного націоналізму. У період державного управління Радянського союзу адміністративним правом було пройдено шлях від відкидання усіх попередньо визначених принципів державної служби як демократизм, служіння українському народу, законність,

чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність та базування державного апарату на основах політичної доцільності, відданості справі партії та її вождів, класової ненависті; до поступової обмеженої реабілітації класичних цінностей державної служби на засадах юридичного позитивізму.

4. Авторська позиція оновлення системи принципів публічної служби в сучасній Україні ґрунтується на історично усталених засадах публічної (державної) служби, що зазнають переосмислення під впливом адміністративної реформи й кращих сучасних міжнародних підходів ефективного публічного урядування, а також особливостей професійної діяльності різних груп представників публічної служби.

На основі аналізу різноманітних підходів до систематизації принципів публічної служби у сучасній вітчизняній та іноземній адміністративно-правовій науці, з позицій системності, ціннісного та функціонального спрямування, юридичної визначеності та простоти розуміння було запропоновано таку авторську класифікацію принципів публічної служби: 1) змістові принципи, на основі яких ґрунтується виконання завдань усіх груп представників публічної служби; 2) процедурні принципи, що методологічно вірно та гнучко формують адміністративну діяльність та взаємодію представників різних типів публічної служби, а також їх взаємовідносини з іншими суб’єктами публічного управління.

До групи змістових принципів публічної служби було віднесено верховенство права, рівність та персональну відповідальність. Процедурними принципами було визначено доброчесність, відкритість, підконтрольність, клієнтоорієнтованість та ефективність.

5. Характеристика міжнародних стандартів принципів публічної служби була побудована на основі аналізу нормативних положень ключових міжнародних організацій, а також кращих класичних наукових підходів науки публічного управління.

Принципи публічної адміністрації, які є спільними для держав-членів Європейського Союзу та базуються на правових актах Ради Європи покладені в

основу виникнення "Європейського адміністративного простору". Найбільш розробленими з позиції принципів публічної служби є Біла Книга "Європейське врядування", Модельний кодексу поведінки державних службовців, документи, розроблені на основі Європейської хартії місцевого самоврядування. Було опрацьовано також групу міжнародних стандартів щодо органів правопорядку та інших видів спеціалізованої публічної служби, зокрема Європейський кодекс поліцейської етики та рекомендації щодо реформи поліції.

У прецедентній нормотворчості щодо публічної служби важливе місце займає Європейський суд з прав людини. Так, у різних рішеннях Європейського Суду шліфувалися такі принципи публічної служби як верховенство права; пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, позадоговірна відповідальність державної адміністрації ті інші.

Внаслідок системного опрацювання міжнародно-правових засад діяльності публічної служби нами виділені групи стандартів функціонування публічної служби та публічних службовців, стандартів надання адміністративних послуг, стандартів побудови доброчесної публічної служби та протидії корупції.

Сучасні західні моделі публічної служби будуються на основі принципів, що грунтовно розроблені у наукових та практичних концепціях: американська управлінська модель "New Public Governance"; німецькі моделі організації публічного сектору: консервативна Laender-модель та модерна New Steering-модель; найбільш поширена у Європі концепція "Good governance".

Концепція належного урядування "Good governance" претендує на визнання базовою при перебудові адміністративно-правових засад публічної служби в Україні. Вона означає тісну співпрацю держави, бізнесу та громадянського суспільства, що фокусується на партнерських відносинах, де політики та публічні службовці приймають рішення разом із представниками громадянського суспільства.

6. На основі дослідження принципів публічної служби у країнах Англосаксонської правової сім’ї та країнах континентальної Європи було відмічено низку пропозицій щодо впровадження в національну практику адміністративно-правового урегулювання. Серед них виділено:

- загальноєвропейський тренд залучення громадян до процесів прийняття рішень щодо публічного управління;

- бачення Болгарії, Греції, Литви та Латвії щодо закріплення принципів функціонування публічної служби різних типів в одному нормативно-правовому акті;

- підхід Великої Британії щодо зарахування категорій лояльності та сумлінності виконання службових обов'язків як елементи принципу доброчесності публічних службовців;

- досвід Австралії, Франції та США щодо періодичної оцінки роботи публічних службовців з групою рішень за наслідками цього, зокрема переважним правом на просування за наслідками такого оцінювання; останнє може бути доповнено вдалою практикою Німеччини щодо поступового просування та оригінальними підходами Польщі до системного підвищення кваліфікації представників публічної служби;

- практику Канади щодо урегулювання обмеженого права на висловлення протесту публічними службовцями.

7. Принцип верховенства права є засадничим та формує методологічну основу діяльності усіх гілок влади, зокрема й публічної служби. Вирішальна роль у фактичному втіленні принципу верховенства права належить галузі адміністративного права, яка є основою функціонування публічної влади з повагою до прав і свобод людини та громадянина.

Сформоване авторське поняття верховенства права містить цілісну систему елементів:

- законність – необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютно усіма як звичайними громадянами так і представниками

публічної (державної) служби тощо, при цьому в разі їх порушення, такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства;

- юридична визначеність – доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян так і для органів публічної служби;
- заборона свавільного розсуду – посадовці публічної служби не можуть приймати рішення ґрунтуючись на власних амбіціях чи переконаннях, які суперечать законодавству чи позбавлені справедливості, містять ознаки неповаги, зверхності чи нівелювання ними норм закону;
- доступ до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління, тобто реальна можливість звернутися за захистом до суду та отримати за результатами розгляду справедливе рішення;
- примат дотримання прав людини під час здійснення публічної служби передбачає пріоритет прав людини над інтересами держави чи її органу.

8. Адміністративно-правовий зміст принципу рівності у практиці функціонування публічної служби полягає у гарантіях наділення однаковими за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини незважаючи на її країну походження, мову, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо, однаковою їх реалізацією, а в разі вчинення правопорушень – абсолютною рівністю перед судом.

Визначено такі змістові елементи принципу рівності у відносинах публічної служби:

- абсолютна рівність у гідності і правах, що походить із природної концепції прав людини;
- рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод; рівний захист за законом; гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості;
- рівність як заборона дискримінації: не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, статі, мови, релігії, кольору шкіри, політичних, та

інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, або іншими ознаками;

- рівність перед судом.

Обґрунтовано, що ряд винятків, пов’язаних із наявністю українського громадянства, необхідністю володіння державною мовою, досягненням певного віку тощо для вступу на державну службу є об’єктивними вимогами для належної реалізації функцій публічної служби та застосовуються на рівних та недискримінаційних засадах.

9. Принцип персональної відповідальності на публічній службі означає, що усі працівники публічної служби мають усвідомлювати, що несуть персональну відповідальність за прийняті у зв’язку із своїми повноваженнями рішення, дії чи бездіяльність.

Застосування принципу персональної відповідальності на публічній службі поєднує у собі як позитивну, так і негативну складові. При цьому особливістю останньої є її закріплення у законодавстві із урегулюванням механізму застосування юридичної відповідальності.

10. Доброчесність публічних службовців визначено як принцип, завдяки якому публічні службовці, за наявності особистих моральних якостей, повинні дотримуватися етичних норм та сприяти превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування.

Система практичної побудови діяльності публічної служби України на основах доброчесності передбачає:

- вдосконалення процедур декларування та перевірки доходів;
- впровадження механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі;
- співпрацю з громадськістю та міжнародними установами щодо інформації про наявні активи публічних службовців;

- забезпечення публічних службовців методичними матеріалами (пам’ятки, презентаційні матеріали тощо) для використання в рамках дотримання принципу доброчесності у повсякденній діяльності;
- створення нормативної бази для реалізації антикорупційної політики у сфері публічного управління з урахуванням вимог та міжнародних стандартів належного урядування;
- проведення публічних заходів з представниками влади, місцевого самоврядування та громадськості для поширення інформації щодо дотримання критеріїв доброчесної поведінки при виконанні повноважень;
- створення відповідальних інституцій для дотримання доброчесності на всіх рівнях влади;
- застосування експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупційних норм;
- проведення заходів удосконалення правової культури серед публічних службовців (конференції, школи урядування, тренінги).

11. Відкритість публічної служби передбачає поєднання прозорості та можливості участі громадян у прийнятті рішень органами публічної служби. Прозорість охоплює такі базові критерії, як наявність відкритої інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу; послуги, які він надає; отримання послуг (алгоритм дій, вартість тощо); звернення громадян, доступ до публічної інформації. До відкритості належить і можливість участі громадян у прийнятті органами публічної служби тих чи інших рішень у межах закону, з урахуванням життєвих потреб людини і громадянина.

Принцип відкритості у діяльності публічної служби рівнозначний поняттям гласність, публічність. Принцип відкритості у діяльності органів публічної служби є необхідним процедурним принципом, оскільки формує довіру громадян, усуває корупційні ризики та сприяє участі громадян в управлінні публічними справами.

12. Відповідно до сучасної доктрини адміністративного права процедурний принцип підконтрольності публічної служби є узагальнюючим для усієї діяльності того чи іншого органу публічної служби. Без забезпечення можливості здійснення громадянами контролю за діяльністю органів публічної служби реалізувати належне врядування не представляється можливим, про що свідчить і європейський досвід.

Принцип підконтрольності означає поєднання:

- підконтрольності державним органам – як законодавчо закріплений обов'язок уповноважених державних органів здійснювати контроль за усіма напрямами їх діяльності публічної служби, шляхом проведення перевірок щодо дотримання такими органами законодавства та об'єктивності у прийнятті ними, зокрема органами місцевого самоврядування, тих чи інших рішень;
- підконтрольність суспільству – як законодавчо закріплене право громадян та їхніх об'єднань здійснювати контроль за діяльністю публічної служби, з метою виявлення відхилень від реалізації прав і потреб людини у тому чи іншому напрямі, а також порушень інших принципів публічної служби, для своєчасного реагування та вжиття коригуючих заходів, притягнення винних до відповідальності тощо.

Здійснення контролю державними органами проводиться відповідно до законодавства.

Здійснення контролю громадськістю має проводитися за такими критеріями: нагляд (моніторинг) за усіма напрямами діяльності; звітування; зближення з третім сектором; можливість оскарження та скасування прийнятих рішень; наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості.

13. Інноваційний зміст принципу клієнтоорієнтованості у публічному управлінні полягає у реалізації позитивних очікувань отримувачів послуг публічних службовців, застосуванні щодо них персоналізованого позитивного ставлення, що має завершитись кінцевою метою: задоволеністю отримувачів публічних послуг та формуванням лояльності до діяльності публічного сектору та держави в цілому.

За користю цей принцип вартий впровадження, а за способами втілення – не порушує організаційних засад, з якими стикаються публічні службовці. Клієнтоорієнтованість розглядається нами також через зв'язок із категоріями "децентралізація", "прозорість", "передбачуваність", "самореалізація", "маркетизація". Це ознаки, які актуальні для сучасної публічної служби і варті бути включені до категоріального ряду принципу клієнтоорієнтованості на публічній службі.

14. Авторське бачення принципу ефективності у адміністративній діяльності публічних службовців – це орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.

До критеріїв ефективності як принципу діяльності публічної служби віднесено: мету для досягнення якої створено певний орган публічної влади; завдання та очікувані результати, що характеризують системність та часову кореляцію прогресу у досягненні мети діяльності; оцінка результату досягнення мети у межах компетенції кожним публічним службовцем, оскільки такий результат має бути максимально якісним відповідно до власних повноважень та у межах виділених на їх реалізацію ресурсів.

15. За результатом дослідження було сформовано низку пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні:

1) рекомендації концептуального рівня:

- впровадити категорії публічне управління і публічна служба до Конституції України;
- розробити уніфікований законодавчий акт про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби. У цьому самому акті варто визначити етичні правила службовців, розкрити зміст основних засад поваги до прав людини у

діяльності, прозорості і залучення суспільства до публічного управління на різних рівнях. Далі, на засадах кодифікації варто розкрити основи проходження служби у публічних органах різних типів (державної влади, місцевого самоврядування, спеціалізованих (мілітаризованих) органах;

- визначити зміст принципу клієнтоорієнтованості на рівні підзаконного акту концептуального рівня – "Про засаду (принцип) клієнтоорієнтованості у діяльності публічної служби в Україні", що буде прийнятим Кабінетом Міністрів України або Президентом України, де передбачити основні підходи до оцінки клієнтоорієнтованості та інструменти отримання зворотнього зв'язку якості застосування від споживачів публічних сервісів з урахуванням особливостей публічно-сервісної діяльності різних типів публічної служби; також впровадити цей принцип до ключових законів, які визначають адміністративно-правові засади діяльності різних типів публічної служби: "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Національну поліцію", "Про адміністративні послуги", "Про соціальні послуги";

2) пропозиції щодо внесення розроблених у дисертації змін і доповнень до нормативно-правових актів:

- навести зміст принципів верховенства права та рівності; встановити обов’язок працівників публічної служби нести персональну відповідальність, доповнивши новими частинами статті 8 та 61 Конституції України;
- вилучити у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства поняття "публічна служба", та визначити цю категорію як бланкетну норму до частини першої статті 3 Закону України "Про запобігання корупції";
- оновити перелік принципів, якими керується Кабінет Міністрів у частині першій статті 3 Закону України "Про Кабінет Міністрів України";
- визначити оновлений перелік принципів діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та викласти зміст принципу персональної відповідальності їхнього персоналу у частинах перших статті 2 та статті 27 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади";

- оновити визначення принципу верховенства права; додати зміст принципів рівності, персональної відповідальності, відкритості, підконтрольності, ефективності; перелічити випадки, у яких державному службовцю буде надаватися обмежене право на висловлення протесту доповнивши статті 4 та 10 Закону України "Про державну службу";
- визначити належний зміст принципів верховенства права, рівності, персональної відповідальності, доброчесності у діяльності персоналу поліції шляхом внесення розроблених у дисертації коректив у статті 6, 6-1, 7, 12-1, 13-1, 19, 28 Закону України "Про Національну поліцію";
- перебудувати на обґрунтованих у дисертації засадах систему принципів місцевого самоврядування для чого уточнити редакції статей 4 та 77 Закону України "Про місцеве самоврядування", а також статті 4 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування";
- увести засаду персональної відповідальності уповноважених вищих посадових осіб держави за прийняті рішення про укладення міжнародних договорів України як нову статтю 29 Закону України "Про міжнародні договори України";
- покласти принцип ефективності у основу оцінювання державних службовців, для чого оновити редакцію пункту 2 Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Реформа державної служби передбачає створення професійної контрактної "армії" чиновників. Володимир Гройсман. URL:https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247635039

2. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. К.: Центр політико-правових реформ, 2008. 26с.

3. Реформи в Україні: громадська думка населення. Фонд "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології. 4 грудня 2017. URL:https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017

4. Концепція адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 №810/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98

5. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. №474-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/ed20160624

6. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. №1102-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80

7. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К,: Видавництво "Юридична думка", 2004.- 584 с.

8. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. 668 с.

9. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. К.: “Українська енциклопедія”, 1998-2004.

10. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст. 141.

11. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. Форум права. 2011. №4. С. 583-587. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11povcvu.pdf

12. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА, 2002. 728 с.

13. Адміністративне право України. Підручник за заг. ред. акад. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид.літ, 2003. 896 с.

14. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.

15. Мельник Р. С. Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник за заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

16. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

17. Битяк Ю. П. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин, за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.

18. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розробка / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць та ін. К.: НАДУ, 2013. 64 с.

19. Стельмащук Л. Співвідношення понять "публічна служба" та "державна служба". Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В. П. Приходька. К.: НАДУ, 2009. Вип. 1. С. 48-57.

20. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року N 3723-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216

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

22. Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005 року №2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

23. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року №1401-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n99

24. From Old Public Administrationto the New Public Service. Implications for Public SectorReform in Developing Countries / Mark Robinson. Singapore: UNDP, 2015. 20 p.

25. Guy Peters B. Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants. Public Policy and Administration. 2009, Nr. 30. P. 7-21.

26. Civil servants in the EU member states. Statistics Explained. 08/01/2018. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/

27. Civil Service Systems / Jolanta Urbanovic. 03 January 2018. 19 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/322231331_Civil_Service_Systems

28. Public Services: Statistics, organisation and regulations. Mapping of the Public Services / Pierre Bauby, Mihaela Maria Similie, Philippe Raimbault, Sobinson Yves Ralainirina. Б.м.: European Commission, CEEP, 2010. 494 p.

29. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко. Юридичний журнал. 2005. №8 (38). С. 53-55.

30. Янюк Н. В. Деякі проблеми реформування державно-службового законодавства в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2007. №35. Одеса: Юрид. література. С.75-78.

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

32. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Проект ЦППР. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf

33. Публічна адміністрація (система урядування) в Україні. 12 березня 2013. URL: http://pravo.org.ua/ua/news/4714-

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

35. Письменний І. Види державної служби: теоретична полеміка / І. Письменний, Н. Липовська. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 4. С. 200-210. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_4_24

36. Ботвінов Р. Підходи до класифікації видів державної служби. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016, №3 (30). С. 114-119.

37. Українсько-англійський словник з прав людини / Лесь Герасимчук, ГО "Харківська правозахисна група". Харків: ТОВ "Видавництво права людини", 2015. 184 с. URL: http://library.khpg.org/index.php?id=1452843696

38. Англійсько-український словник-довідник інженерії довкілля = English-Ukrainian dictionary-reference book of environmental engineering: близько 15 тис. термінів / уклад. Тимотей Балабан. Л.: Вид-во Держ. ун-ту "Львівська політехніка", 2000. 400 с. URL: http://tc.terminology.lp.edu.ua/TK_vocab.htm#Sect1

39. Шимків А. Англо-український тлумачний словник економічної лексики. К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2004. 429 с. URL: https://e2u.org.ua/data2/shymkiv_front.pdf

40. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу. К.: “К.І. С.”, 2007. 226 с. URL: https://e2u.org.ua/data/%D0%90%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE-%D1%84%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D1%83%D0%B7%D1%8C%D0%BA%D0%BE-%D0%BD%D1%96%D0%BC%D0%B5%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%BE-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0

%BA%D0%B8%D0%B9%20%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%97%20%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D1%83.pdf

41. Українсько-англійський словник ділової людини / уклад.: Є.І. Гороть, О.В. Василенко, Н.В. Єфремова та ін., під керівництвом та за заг. ред. проф. Є.І. Гороть. Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2014. 576 с. URL: https://e2u.org.ua/data/u-a_dilovyi_peredmova_i_dodatky.pdf

42. Random House Unabridged Dictionary, 2019. URL: https://www.dictionary.com/browse/civil?s=t

43. Cambridge Dictionary & Thesaurus. URL: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/civil

44. Macmillan Thesaurus. URL: https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/civil

45. Merriam-Webster Dictionary. URL: https://www.merriam-webster.com/dictionary/civil

46. Oxford Living Dictionaries. URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/civil

47. Administration and Civil Service Assessment Tool / World Bank. URL: http://www1.worldbank.org/publicsector/toolkitscivilservice.pdf

48. Civil servants in the EU member states. Statistics Explained. 08/01/2018. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/

49. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. Публічне право, №3 (7), 2012. С.269-274.

50. Overview of the public services sector in the UK / Emma Knowles. February, 2019. URL: https://www.prospects.ac.uk/jobs-and-work-experience/job-sectors/public-services-and-administration/overview-of-the-public-services-sector-in-the-uk

51. Hugree C., Penissat E., Spire A. Differences Between Public and Private Sector Employees Following the Managerial Turn in European States. Revue française de sociologie. 2015/1 (Vol. 56). P. 47 - 73. URL: https://www.cairn-int.info/article-E_RFS_561_0047--differences-between-public-and-private.htm

52. Smalskys V., Urbanovič J. Civil Service Systems. Oxford Research Encyclopedia of Politics Online Publication Date: Dec 2017. URL: https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-160

53. Аналітична довідка Вищого адміністративного суду України від 01.02.2009 про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09

54. Про альтернативну (невійськову) службу: Закон України від 12 грудня 1991 року N 1975-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1975-12

55. Положення про порядок проходження альтернативної (невійськової) служби: постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 1999 р. N 2066. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2066-99-%D0%BF

56. Хто і де може проходити альтернативну (невійськову) службу. 06.02.2016. URL: https://helsinki.org.ua/advices/hto-i-de-mozhe-prohodyty-alternatyvnu-nevijskovu-sluzhbu/

57. Альтернативна (невійськова) служба / Миколаївська міська рада. URL: https://mkrada.gov.ua/content/vikonannya-programi-zaynyatosti-naselennya.html?PrintVersion

58. Боговіс Є. В. Історико-правовий аспект становлення інституту державної служби України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Серія Право. Випуск 43. Том 2. С. 33-37.

59. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби: навч.-метод. посіб. К.: ІПК ДСЗУ, 2010. 140 с.

60. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. К., Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

61. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. Часопис Київського університету права. 2012. №2. С. 40-43.

62. Бабич В. А. Принципи функціонування Державної виконавчої служби. Адвокат. 2011. №11 (134). С. 34-37.

63. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. Юридична наука і практика. 2011. №2. С. 4-9.

64. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.

65. Домбровська О. М. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. Демократичне врядування. 2012. Вип. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_28.

66. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в адміністративній науці Радянського періоду (20 - 60-х рр. XX ст.). Митна справа. 2010. №1 (67). С. 61-67.

67. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника правових правовідносин: дис. канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 1999. 186 с.

68. Кердзевадзе І. Р. Адміністративно-правові засади державної служби України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 201 с.

69. Матвєєва Т. О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. Форум права. 2016. №2. С. 114-123.

70. Прус В. Правові акти гетьманської влади як джерела права Лівобережної України першої половини XVIII ст. Вісник Академії управління МВС. 2010. №4 (16). С. 61-67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_4%2816%29__11

71. Прутян Д. "Права за якими судиться малоросійський народ". пам’ятник права українського народу. Вісник Хмельницького інституту регіонального управліннята права. URL: http://www.univer.km.ua/visnyk/195.pdf

72. Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін., редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін., Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К.: Ніка-Центр, 2009. 536 с.

73. ЦДАВО України. Ф.1115. Оп.1. Спр.16. Арк.14 зв.

74. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін., відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій, редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін., Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К.: Ніка-Центр, 2009. Т. 2. 636 с.

75. Бойко В. Три закони від Гетьмана…. URL: https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci-istoriya-i-ya/try-zakony-vid-getmana

76. Грищук А. Б. Історіографія питання становлення і розвитку інституту державної служби в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2013 №3. С. 3-10.

77. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. К.: Київський університет, 1971. 458 с.

78. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. Национальный юридический журнал: теория и практика. Червень, 2016. С. 82-85.

79. Янюк Н.В. Принципи публічної служби в національному законодавстві України: європейський вимір. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. №6. С.153-157. URL:http://www.lsej.org.ua/6_2014/42.pdf

80. Авер’янов В.Б., Дерець В.А., Пухтецька А.А. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування (“good governance”) / В.Б. Авер’янов, В.А., А.А. Пухтецька. Форум права. 2006. №2. С.4-12.

81. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Державна служба в Україні. URL: http://adhdportal.com/book_2067_chapter_5_GLAVA_Z_PRINIPI_DERZHAVNO_SLUZHBI.html

82. Циц С.В. Професійна діяльність державних службовців як складова організаційно-правового механізму управління органів виконавчої влади: регіональний рівень: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Львів, 2010. 23 с.

83. Шарая А.А. Принципи державної служби за законодавством України Юридичний науковий електронний журнал. 2017. №5. С.115-118. URL: http://lsej.org.ua/5_2017/32.pdf

84. 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.

85. Акімов О.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

86. Гаркуша А.Т. Система принципів управління у сфері державної служби. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція, 2015. №18. Том 1. С.98-101.

87. Письменна І. І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку. Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. 2011. №2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2011_2_22

88. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Монографія.- Х.: Право, 2005.-304 с.

89. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011р. №4050-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. №26. ст.273.

90. Линдюк О.А. Модернізація державної служби в умовах глобалізації: дис. … докт. наук з держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2017. 420 с.

91. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 3. С. 66-72.

92. Про Центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 №3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. №38. ст. 1696.

93. Про Стратегію сталого розвитку "Україна. 2020 12.01.2015 Президент України, Указ №5/2015. Офіційний вісник України. 2015 р. №4. ст. 8.

94. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 №2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. №33. ст. 175.

95. Костюк В. Л., Воробйова І. Б. Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід. Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". 2017. №2(16). С.1-18.

96. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. Науковий вісник. 2011. Вип. 6 "Демократичне врядування". URL: http.www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf

97. Скрипнюк А.В. Класифікація принципів державної служби в органах прокуратури. URL:https://www.sworld.com.ua/index.php/ru/legal-and-political-science-212/commercial-labor-land-law-civil-and-administrative-law 212/13260-212-779

98. Линдюк О.А. Модернізація державної служби в умовах глобалізації: дис. докт. наук з держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2017. 420 с.

99. Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. Київ: „Істина”, 2008. 457 с.

100. Желюк Т. Л. Державна служба: навчальний посібник.К: Професіонал, 2005. 576 с.

101. Словник бюджетної термінології. URL: http://slovopedia.org.ua/50/53410/362635.html

102. Sedlyar M.O. Outstripping development of human capital /M.O. Sedlyar. Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції студентів та

молодих вчених "Інновації у сучасному світі". Вінниця: ТОВ "Нілан-ЛТД", 2017. 222 с. С.180-182.

103. Бардачов Ю.М. Антикорупційна реформа в Україні як вагомий чинник забезпечення національної безпеки. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. №2. URL: el-zbirn-du.at.ua/2014_2/3.pdf

104. Дослідження. Національна система доброчесності. Україна – 2015. С.75-77 с.15. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf

105. Ткач Г. Й. Принципи адміністративного права / Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т. / Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Голосніченко І. П., Ківалов С. В. та ін., під ред. В. Б. Авер'янова (голова). К.: Юридична думка, 2007-2004. Т. 1. 2007. 591 с.

106. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. Юрінком Інтер, 1999. 736 с. URL: https://lawbook.online/page/admpravo/ist/ist-9--idz-ax235--nf-12.html

107. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 №5203-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. №32. ст.409.

108. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права. Монографія за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Авер'янова. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. 237с.

109. Даруга В.О. Процедурні принципи належної адміністрації та проблеми вдосконалення вітчизняного законодавства. Адміністративне право і процес. URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-14-2015/item/511-protsedurni-printsipi-nalezhnoyi-administratsiyi-ta-problemi-vdoskonalennya-vitchiznyanogo-zakonodavstva

110. Малиновський В.Я. Державне управління. URL: http://adhdportal.com/book_2075_chapter_72_Glava_7,1._Derzhavna_sluzhba:_ponjattja,_risi,_funk,_prinipi,_vidi,organzaja.html

111. Германюк М.О., Сафронова Є.М. Процедурні принципи державної служби: аналіз проблем реалізації та нормативного закріплення. Вісник Запорізького національного університету. 2013. №1. -С.151-157.

112. Деякі питання реформування державного управління України 24.06.2016 Кабінет Міністрів України, Розпорядження №474-р. Офіційний вісник України. 2016 р. №55. ст. 36.

113. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Кабінет міністрів України. №11472 від 03.12.2012р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

114. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України №2789 від 18.07.2008 р. Кабінет Міністрів України. URL: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html

115. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str

116. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України 2003 року. Центр політико-правових реформ. URL: http://pravo.org.ua/ua/news/2565

117. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020": Указ Президента України №5/2015 від 12.01.2015. Офіційний вісник України. 2015 р. №4. ст. 8.

118. Авер'янов В.Б., Дерець В.А., Пухтецька А.А. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування ("good governance"). Форум права.2006. №2. С.4-12.

119. Колпаков В.К. Європейські стандарти адміністративного права. Адміністративне право і процес. URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376-yevropeyski-standarty-administratyvnoho-prava-kolpakov-v-k (дата звернення: 10.09.2019).

120. Бояринцева М. Принципи Європейського адміністративного простору та їх реалізація в Україні. Visegrad Journal on Human Rights. Bratislava, Slovak Republic. №5/1.2015. С.6-12.

121. Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол.: І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін., за заг. ред. І. А. Грицяка. К.: НАДУ, 2011. 184 с.

122. Шевчук Б. Європейські стандарти публічної служби та правовий статус службовців органів місцевого самоврядування. Науковий вісник "Демократичне врядування". 2008. Вип. 2. URL: http://lvivacademy.com › vidavnitstvo_1 › visnik2 › fail › Shevchuk (дата звернення: 12.10.2019).

123. Біла Книга "Європейське врядування" / Комісія Європейських співтовариств, Брюссель, 25.07.2001, COM(2001) 428. С.11 URL: http://pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf (дата звернення: 20.09.2019).

124. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи / Комітет міністрів. С.19-50. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf (дата звернення: 29.09.2019).

125. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999. URL: http://www.eupan.org (дата звернення: 15.09.2019).

126. Preliminary draft recommendation on good administration and consolidated model code of good administration prepared by the scientific expert and the Secretariat, Working party of the project group on administrative law /Groupe de travail du groupe de projet sur le droit administratif (CJ-DA-GT). Srasbourg, 21 November/Novembre. 2005. URL: http://www.coe.int (дата звернення: 15.09.2019).

127. Nikos Lymouris. Understanding the European Administrative Space. European Administrative Space. Balkan realities. South-Eastern European administrative studies / Editors: Lucica MATEI, Davor VAŠIČEK, Marija KAŠTELAN MRAK. 2011. No. 3. Editura Economică. P.89-93. DOI: https://www.academia.edu/12892208/Understanding_the_European_Administrative_Space.

128. Звіт програми SIGMA за результатами оцінки стану справ в системі державного управління України. Принципи державного управління. 2017. 33 с.

С.4. URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3109-%D0%BE%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE-%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8-sigma-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%B7%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BC%D0%B8-%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B8-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%83-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2-%D0%B2-%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D1%96-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8(дата звернення: 01.10.2019).

129. The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / SIGMA. URL: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf(дата звернення: 16.09.2019).

130. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права. Монографія за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Авер’янова. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. 237с.

131. Council of Europe. Preliminary draft Recommendation on Good Administration and Consolidated Modal Code of Good Administration, prepared by the scientific expert and the Secretariat, Working party of the project group on administrative law. Strasbourg, 10-12 July 2006. p. 26-34. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents/CJ

DA GT(2006)%203%20E%20Report%20 4th%20meeting%2010-12%20July%20 2006.pdf (дата звернення: 15.09.2019).

132. 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.

133. Міжнародні стандарти державного управління. URL: https://studopedia.org/9-31540.html (дата звернення: 11.09.2019).

134. Чехоєва Н. М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду. Юридичний вісник. 2013. №4 (29). С.74-78.

135. Губанов О.О. Стандарти публічної служби, закріплені законодавством ЄС, як орієнтир підвищення якості та продуктивності діяльності публічних службовців України. Право і суспільство. 2017. №4 (ч.2). С.67-72.

136. Щокін Г. В. Як ефективно управляти людьми: психологія кадрового менеджменту: наук.-практ. посібник. К.: МАУП, 1999. 400 с.

137. Соколова Т. А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. Інвестиції: практика та досвід. 2011. №3. С. 87-92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_3_24 (дата звернення: 11.09.2019).

138. 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.

139. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М. Шаленко). К.: Міленіум, 2004. 128 с.

140. Resolution (97) 24 On the twenty guiding principles for the fight against corruption / Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997, at its 101st session. URL: http://www.acrc.org.ua/ua/reports/library/all/rezolyucziya-(97)-24-shhodo-dvadczyati-zasadnichix-princzipiv-borotbi-z-korupczieyu,-yaki-prijnyati-na-101-sesiyi-komitetu-ministriv-radi-evropi.html (дата звернення: 10.10.2019).

141. Рекомендація №R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 року / Комітет міністрів Ради Європи. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 26.09.2019).

142. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с. URL: https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59925791 (дата звернення: 26.09.2019).

143. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних № 34/169 від 17 грудня 1979 року. URL: https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59925791 (дата звернення: 26.09.2019).

144. Декларація про поліцію 1979 року URL: https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59925791 (дата звернення: 26.09.2019).

145. Європейський кодекс поліцейської етики 2001 року URL: https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59925791 (дата звернення: 26.09.2019).

146. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи / Комітет міністрів. С.19-50. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf (дата звернення: 29.09.2019).

147. Попович В.В. Стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип.4. С.85-92.

148. Бесчастний В. Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу. Віче. 2011. №10. С. 2-5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_10_2 (дата звернення: 30.09.2019).

149. Чехоєва Н. М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду. Юридичний вісник. 2013. №4 (29). С.74-78.

150. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: http://www.center.gov.ua/blog/item/1873-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0-%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D1%8C-%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8 (дата звернення: 12.09.2019).

151. Центр адаптації ДС до стандартів ЄС. URL: http://www.center.gov.ua/(дата звернення: 01.10.2019).

152. Taiex / Центр адаптації ДС до стандартів ЄС. URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/1619-%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D0%B8- (дата звернення: 01.10.2019).

153. Twinning / Центр адаптації ДС до стандартів ЄС. URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/18-twinning(дата звернення: 01.10.2019).

154. Програма всеохоплюючої інституційної розбудови (CIB) / Центр адаптації ДС до стандартів ЄС. URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/748-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%B2%D1%81%D0%B5%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%BF%D0%BB%D1%8E%D1%8E%D1%87%D0%BE%D1%97-%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8(дата звернення: 07.10.2019).

155. Діяльність програми SIGMA / Центр адаптації ДС до стандартів ЄС. URL:http://www.center.gov.ua/component/k2/item/2807діяльністьпрограми-sigma/ (дата звернення: 07.10.2019).

156. Східне Партнерство. URL:http://eap-csf.org.ua/eastern-partnership/pro-shidne-partnerstvo/

157. Основні досягнення у 2018 році / Заходи в рамках ініціативи ЄС "Східне партнерство". URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3279-%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%96%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B7-%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%8E-%D1%94%D1%81-%D1%81%D1%85%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D1%83-2019-%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96 (дата звернення: 05.10.2019).

158. Міжнародна співпраця. Центр адаптації ДС до стандартів ЄС. URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/itemlist/category/187%D0%BC%D1%96%

D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%8F (дата звернення: 05.10.2019).

159. Прудиус Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. Аспекти публічного управління. 2016. №8(34). С. 65-74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_8_10 (дата звернення: 10.10.2019).

160. Звіт про базові вимірювання:Принципи державного управління. Україна, червень 2018 року. 143 с. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf/ (дата звернення: 07.10.2019).

161. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження від 1 квітня 2014 р. №333-р. Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80 (дата звернення: 08.10.2019).

162. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна. НАТО на 2019 рік: Указ від 10 квітня 2019 р. №117/2019. Президент України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U117_19.html (дата звернення 08.10.2019).

163. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран: учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. 3-е изд., доп. и перераб. М.: КДУ, 2015. 495 с.

164. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін., за ред. О. В. Кузьменко, НАВС. К.: Юрінком Інтер, 2014. 525 с.

165. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. К.: НАДУ, 2012. 612 с.

166. Система державного управління Сполученого КоролівстваВеликобританії і Північної Ірландії: досвід для України /уклад. П. І. Крайнік, за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2011. 48 с. (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).

167. Gladden E.N. Civil Services of the United Kingdom, 1853-1970. London, 1967. 269 p.

168. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1982. 338 с.

169. Committee on Standards in Public Life. URL: https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-inpublic-life

170. Паршикова А. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Київ. 12 с. Європейський інформаційно-дослідницький центр. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf

171. Плугатир М. В. Поліцейська служба у Великобританії та її співвідношення з інститутом цивільної служби. Південноукраїнський правничий часопис. 2014. №3. С. 135-139

172. Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. 5-е изд., доп. и перераб. Москва: КДУ, 2015. 495 с.

173. Integrity in the APS. Australian Public Service Commission. 2018. URL: https://www.apsc.gov.au/integrity-aps

174. Parliamentary Service Act 1999. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00405.

175. State Service Act 2000. URL: https://www.legislation.tas.gov.au/view/html/inforce/current/act-2000-085#GS7@EN.

176. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002. 168 с

177. Федькович Г., Поцюрко Р., Трохим І., Чумало М. Ґендерна та вікова дискримінація на ринку праці в Україні: порівняльний аналіз законодавства, дослідження та моніторинг, досвід громадянського представництва. Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2006. 104 с.

178. What are Merit System Principles?. Office of Human Resources Management. URL: https://www.dm.usda.gov/employ/strategy/merit.htm.

179. Шамраєва В. М. Функціонування інституту державної служби в США. Державне будівництво. 2007. №1(2). URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=DeBu_2007_1(2)__62

180. Basic Obligation of Public Service. Departmental Ethics Office. URL: https://www.doi.gov/ethics/basic-obligations-of-public-service.

181. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління. Тернопіль: Видавництво Астон, 2007. 429 с.

182. Система державного управління Канади: досвід дляУкраїни / уклад. О. І. Максимова, за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 60 с.

183. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник. К.: КНЕУ, 2006.472 с.

184. Нонік В.В. Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління / С.З. Мошенський, В.В Нонік, І.Г. Сергієнко. Інвестиції: практика та досвід. 2019. №6. С. 116-121.

185. Фоменко Т. Регулювання етичних питань на державній службі: порівняльний аналіз канадського та українського законодавства. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 1. С. 254-260

186. Сурай І. Г. Формування й розвиток еліти в державному управлінні: досвід Канади. Вісн. НАДУ. 2012. №4. С. 78-88.

187. Миронов А. Н. Административное право. М.: ІД Форум, ИНФРА-М, 2013. 320 с.

188. Сіцінська М. Сутнісні характеристики та соціальний характер державної служби. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. №3. С. 50-56.

189. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, за ред. А. Ф. Мельник. К.: Знання, 2009. 583 с.

190. Тойбнер В. Административная структура Германии. Вестник государственной службы. 1993. №7. С. 53.

191. Скоропад О. Досвід державної служби Німеччини як передумова ефективного розвитку та функціонування європейського адміністративного простору. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 3 (47). С. 192 - 195.

192. Манасерян А. А. Проблемні аспекти правового регулювання державної служби в Україні. URL: https://bit.ly/2Ls0cbm.

193. Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції). Ефективність державного управління: Збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президентові України — Львів: Видавництвово ЛРІДУ НАДУ, 2004/2005. Вип. 6/7. С. 440-449

194. Проскурякова К. С. Європейські стандарти державної служби: досвід Польської республіки. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 69—72.

195. Ustawazdnia 6 września 2001 rokuodostępiedoinformacjipublicznej. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011121198

196. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління. Тернопіль: Видавництво Астон, 2007. 398 с.

197. Поліщук І. В. Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. 2015. №1. С. 315-322.

198. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). Інвестиції: практика та досвід: зб. наук. пр. 2016. №16. С. 95-99.

199. Баранцева К. К. Державна служба: зарубіжний досвід та Україна: Навчально-методичні матеріали. К.: ДПС України, 2012. 40 с.

200. ZielińskiE. Administracja rządowa isamorządowa wPolsce, WyższaSzkołaAdministracyjno-Społeczna, Warszawa, 2013, 435 s.

201. Lois Statut général des fonctionnaires. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068812 &dateTexte=.

202. Особливості публічного управління та адміністрування: Навчальний посібник / Бакуменко В. Д.,Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К.: КНУКіМ, 2016. 167 с.

203. Оболонский А. В. Государственная служба во Франции. Государство и право. 2000. №11. С. 60-67

204. Зіллер Ж. Політико,адміністративні системи країн ЄЕС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. К.: Основи, 1996. 420 с.

205. Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. URL:http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-041.html

206. Про права та обов’язки службовців: Закон Франції. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: Конус-Ю, 2007. С. 153-167.

207. Панова Н. С. Сутнісна характеристика принципів державної служби. Вісник Академії митної служби України. Серія: Право. 2015. №2. С. 109-121

208. Конституція Іспанії. URL:http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM#40.

209. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. Новосибирск: НГАУ, 2004. 130 с.

210. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк та ін., Під заг. ред. Т. Мотренка. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 320 с.

211. Law of Georgia on Civil Service. URL: http://csb.gov.ge/uploads/Law-of-Georgia-onCivil_Service.pdf

212. Про державного службовця: Закон Болгарії / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: Конус-Ю, 2007. С. 601-638

213. Кодекс цивільних службовців Греції / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: Конус-Ю, 2007. С. 520-601.

214. Про публічну службу: Закон Литви / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: Конус-Ю, 2007. С. 427-454.

215. Про державну цивільну службу: Закон Латвії / Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: Конус-Ю, 2007. С. 454-467.

216. Principles of Conduct for a Civil Servant. URL: https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/principles_of_conduct_for_a_civil_servant_1.pdf.

217. Державна служба: навчальний посібник / Кол.авт., за заг.ред.проф. С.М. Серьогіна. К.: ТОВ. "СІКГРУП Україна", 2012. -526 с.

218. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Європейський інформаційно-дослідницький центр. 2017. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf.

219. Головатий С.П. Верховенство права: Ідея. Доктрина. Принцип: автореферат дис. доктора юридичних наук 12.00.01. Київ, 2008. 44 с. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jLlWfS_Yv_4J:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DARD%26P21DB

N%3DARD%26Z21ID%3D%26Image_file_name%3DDOC/2008/08gspidp.zip%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua

220. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права: дис. канд. юрид. наук 12.00.01. Київ, 2017. 195 с.

221. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року №580-VIII. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2015. №40-41. Ст. 379.

222. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст.170.

223. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1698-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. №47. Ст.2051.

224. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. №360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF

225. Губарев К. С. Деякі історичні передумови виникнення принципу верховенства права. Юр. журнал. 2006. №9. С. 31-39.

226. Шилінгов В. Верховенство права – основоположний принцип правової системи демократичного суспільства. Часопис Київського університету права. К., 2009. №2. С. 26-29.

227. Крижова О. Принцип верховенства права у практиці Європейського суду з прав людини С. 544-549. URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13468/84.pdf

228. Кабанець О. С. Верховенство права як ціннісна складова демократії. Альманах права: науково-практичний юридичний журнал / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2012. Вип. 3: Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. С. 165-169.

229. Денисюк М.В. Принцип верховенства права як основа розвитку правової держави та громадянського суспільства. Альманах права: науково-практичний юридичний журнал / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького

НАН України. К., 2012. Вип. 3: Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. С. 140-173.

230. Карась А.Г. Верховенство права як ціннісна характеристика права. Альманах права: науково-практичний юридичний журнал. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2012. Випуск 3: Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. С. 170-174.

231. Макаренко Л.О. Верховенство права як принцип природного права. Альманах права: науково-практичний юридичний журнал Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2012. Випуск 3: Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. С. 204-211.

232. Кучма О.Л. Принципи законності й верховенства права: проблеми правозастосування. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Випуск 6. Том 1. С. 150-152.

233. FullerLonL. Themoralityoflaw. New Haven, Connecticut: Yale University Press. 1964. Pp. viii, 202.

234. Крижова О. Г. Структура принципу верховенства права: аналіз крізь призму його правозастосування. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. 2016. №837. С. 149-153.

235. Європейська комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) Верховенство права: Доповідь схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 р.). URL: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr

236. Когут О.В. Проблемні питання правового регулювання державної служби. Університетські наукові записки. 2016. №59. С. 101-111.

237. Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма. Львов:Изд-во Львовского ун-та, 1979, 203 с.

238. Адміністративна діяльність: посібник за заг. ред. д-ра юрид. наук професора О.І. Остапенка, 2-е вид. Львів: ЛьвДУВС, 2006. 295 с.

239. Верховенство права: доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року), на основі

коментарів, що їх надали: пан Пітер Ван Дайк (член Комісії, Нідерланди), пані Ґрет Галлер (член Комісії, Швейцарія), пан Джефрі Джоуел (член Комісії, Велика Британія), пан Каарло ТУОРІ (член Комісії, Фінляндія). Право України. 2011. №10. С. 168-184.

240. The Council of Europe and the Rule of Law – An Overview, CM (2008)170, 21 November 2008, para. 46.

241. Видриган М.В. Свавілля як проблема сучасної філософії. Навчальний посібник. Черкаси: Видавничий відділ ЧНУ, 2006. 257 с.

242. Рурич С.В. Право на справедливий суд в контексті статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. URL: https://www.zakjust.gov.ua/yurydychni-konsultatsii/1437-pravo-na-spravedlyvyi-sud-v-konteksti-statti-6-konventsii-pro-zakhyst-prav-liudyny-i-osnovopolozhnykh-svobod-1950-roku-10072018

243. Верховенство права та права людини у світлі Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод: Практично-методичний посібник викладача. Київ, 2016. 860 с.

244. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2502.htm

245. Рішення Європейського суду з прав людини, справа “Круслен проти Франції”: від 24 квітня. 1990 р. URL: http://eurocourt. in. ua/Article. asp? AIdx=432

246. Case of Bellet v. France, 4 December 1995, Series A, No. 333-B, para 36, Case of F. E. v. France, 30 October 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII, para 46.

247. Case of de Geouffre de la Pradelle v. France, 16 December 1992, Series A, No. 253-B, para 34.

248. Case of Yagtzilar and Others v. Greece, no. 41727/98, 6 December 2001, para 26.

249. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 №3477-IV. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України, 2006. №30. Ст. 260.

250. Про заходи щодо реалізації Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини": постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року №784. URL: http://zakon. rada. gov. ua/laws/show/784-2006-п

251. Рішення Європейського суду з прав людини як джерело права. Офіційний веб-сайт Вінницького апеляційного адміністративного суду. URL: http://www.vaas.gov.ua/news/rishennya-yevropejskogo-sudu-z-prav-lyudini-yak-dzherelo-prava/

252. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. №15-рп. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04.

253. Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю. С., Дерець В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В. Принцип верховенства права: проблеми тлумачення та застосування в адміністративному праві. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63842/15-Andriyko.pdf?sequence=1

254. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року №393/96-ВР. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996.№47. Ст.256.

255. Пильгун Н. В., Рощук М. В. Реалізація принципу верховенства права як необхідна умова побудови правової держави. Юридичний вісник. 2012. №4(25). С. 30-34.

256. Статут Організації Об’єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду: міжнародний документ від 26.06.1945 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010

257. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів №11 та 14, з

Протоколами №1, 4, 6, 7, 12, 13 та 16. 63 с. /. URL:https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf

258. Термінологія законодавства. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/p/page16/name

259. Городовенко В. Принцип рівності громадян перед законом і судом. Вісник Конституційного Суду України. 2012. №2. С. 178-186.

260. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 №3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. №38. Ст.385.

261. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 3. С. 66-72.

262. Туляков В. А. Актуальные проблемы современной уголовно правовой политики. Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 11-12 жовтня 2012 р. Х.: Право, 2012 р. С. 65-70.

263. Руссу К. С. Значення принципу рівності у визначенні об’єктів кримінально-правової охорони. Вісник Кримінологічно ї асоціації України. 2014. №8. С. 222-227.

264. Рабінович С. П., Панкевич О. З. Принципи рівності й недискримінації в конституційному правосудді України. Право і громадянське суспільство. 2014. №1. С. 147-170.

265. Тарахонич Т.І. Принцип рівності в системі загальних принципів права. Часопис Київського університету права. 2013. №4 С. 43-46.

266. Гордєєв В. Реалізація принципу рівності в адміністративних процесуальних правовідносинах. Право України. 2010. №11. С. 128-134.

267. Демократичні засади державного управління та адміністративне право. Монографія / Кол. авт.: Шемшученко Ю. С., Авер’янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін., за заг. ред. д.ю.н. В.Б.Авер’янова. К.: Видавництво "Юридична думка", 2010. 496 с.

268. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження. Монографія. Харків: Панов, 2015. 508 с.

269. Криворучко І. В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: дис. на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Київ, 2018. 277 с.

270. Ролз Джон. Теорія справедливості. К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2001.822 с.

271. Короткий оксфордський політичний словник за ред. І. Макліна і А. Макмілана: Пер. з англ. К., 2006. С. 596.

272. Погребняк С. Втілення принципу рівності в юридичних актах. Вісник Академії правових наук України. 2006. №3/46. С. 8-20.

273. ФридманМ. Дж. Свободнынаконец. ДвижениезагражданскиеправавСША. Washington: U.S. Departament of State, Bureau of International Information Programs, 2008. 69 с.

274. Журавльова Г. С. Змістовні аспекти принципу рівності у конституційному праві. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2016. Випуск 2. Том 1. С. 43-46.

275. Stummer v. Austria (Judgement 07 july 2011). URL: http://hudoc.echr.coe.int.

276. D.H. and others v. Czech Republic (Judgement 07 november 2013). URL: http://hudoc. echr.coe.int.

277. Бачинська О.М. Співвідношення принципів недискримінації та рівності у праві. Підприємництво, господарство і право. 2017. №9. С. 165-168.

278. Літвінцева А. С. Правова природа юридичної відповідальності. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2016. Серія ПРАВО. Випуск 37. Том 2. С. 130-134.

279. Словник української мови за ред. М.Л. Мандрик. К.: Київський поліграфічний комбінат, 1970. Т 1. 799 с.

280. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укладач і головний редактор В.Т. Бусел. К.: Перун, 2001. 1440 с.

281. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: 1935. Т. 2. 742 с.

282. Брокгауз Ф.А. Энциклопедический словарь. Общество и государство. Правительство и полководцы. Народы и страны / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. М.: Эксмо, 2003. 838 с

283. Oxford Advanced learner's dictionary of current English. Oxford, 1982. T. 11. 217 p.

284. Petit Larousse. Dictionnaire encyclopédique pour tous. Paris, 1965. 1795 p.

285. Философскийсловарь/ ред. М.М. Розенталь. 5-е издание. М.: Мысль, 1975. 617 с.

286. Іванова О.І. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. Вісник Академії адвокатури України. 2012. Число 3 (25). С. 21-26.

287. Аземша І. Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції. Часопис Київського університету права. 2010. №2. С. 54-57.

288. Подорожній Є.Ю. Теоретичні підходи до визначення поняття "юридична відповідальність". Вісник ХНУВС. 2014. №3 (66). С. 6-15.

289. Грек Т.Б. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види. Адвокат. 2010. №10(121). С. 41-45.

290. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. Москва: Зерцало-М, 2002. 288 с.

291. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Издательство Саратовского института, 1987. 294 с.

292. Мисак О. Теоретичні проблеми визначення змісту юридичної відповідальності. Підприємництво, господарство і право. 2016. №7. С. 129-132.

293. Ежегодник Комиссии международного права. М., 1973. Т. 2. 1973. 280 с.

294. Морозюк Р. Відповідальність держав у міжнародному праві. Підприємництво, господарство і право. 2017. №11. С. 249-251.

295. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду: міжнародний документ від 26.06.1945 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010

296. Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г.: доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии. Нью-Йорк: ООН, 2001. С. 26-46.

297. Конвенція ООН з морського права від 1982 року. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057.

298. Короткий Т. Р. Міжнародно-правова відповідальність за невиконання міжнародних зобов'язань з охорони морського середовища. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1809/Korotkiy.pdf?sequence=1&isAllowed=y

299. Курс международного права: в 7 т. / В. С. Верещетин, С. В. Виноградов, Г. М. Даниленко и др. М.: Наука, 1992. Т. 5: Отрасли международного права.

300. Василенко, В. А. Ответственность государства за международные правонарушения. К.: Вища школа, 1976. 267 с.

301. Лисовский В.И. Международное право. К.: Киевский государственный университет им. Т.Г. Шевченко, 1995. 478 с.

302. See Shaw M. N. International Law. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 542.

303. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році. URL: http://just.ks.ua/files/2016/03/Dodatok-Zvit-Uryadovogo-upovnovazhenogo-u-spravah-YEvropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-za-2015-rik.pdf

304. Завгородній В. Персональна відповідальність посадових осіб як елемент механізму виконання остаточних рішень Європейського Суду з прав людини в Україні. Visegrad Journal on Human Rights. 2016. №5/2. С.53-57.

305. Ініціативи "МаскиШоу Стоп": боротьба з повітряними млинами? http://yur-gazeta.com/publications/practice/kriminalne-pravo-ta-proces/iniciativi-maskishou-stop-borotba-z-povitryanimi-mlinami.html

306. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування: Закон України від 16 листопада 2017 року №2213-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. №49-50. Ст. 444. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2213-19

307. Міністр юстиції презентував законопроект про запровадження відповідальності слідчих та прокурорів за порушення прав підприємців.URL: https://www.ukrainepravo.com/news/ukraine/ministr-yustytsiyi-prezentuvav-zakonoproekt-yakyy-zakhystyt-biznes-vid-nepravomirnykh-diy-pravookhor/

308. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування: Закон України від 18.09.2018 №2548-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. №45. Ст. 364.

309. КАС висловився щодо належного обґрунтування наказу про притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності. URL: https://ukrainepravo.com/law-practice/practice_court/kas-vyslovyvsya-shchodo-nalezhnogo-obgruntuvannya-nakazu-pro-prytyagnennya-derzhsluzhbovtsya-do-dysts/

310. Постанова Верховного Суду України від 12 серпня 2019 року, справа №1340/4847/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83576629

311. Національна система доброчесності. Україна. 2015. Дослідження. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf (дата звернення 05.07.2019).

312. Суспільно-демократичні цінності – основа формування еліти в державному управлінні: навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, І. Г. Сурай, уклад. Ю. В. Стрілецька. К.: НАДУ, 2013. 56 с.

313. Сорокіна Н. Доброчесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця. Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2017. Жовтень. С.39-42.

314. Бардачов Ю.М. Антикорупційна реформа в Україні як вагомий чинник забезпечення національної безпеки. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. №2. URL: el-zbirn-du.at.ua/2014_2/3.pdf (дата звернення: 05.07.2019).

315. Суший О. Культура державного управління: сутність, складові та тенденції розвитку. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України: наук. журн. 2012. №4. С. 38-47.

316. The Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries / SIGMA. URL: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf (дата звернення: 07.07.2019).

317. Жуков С.В. Феномен доброчесності: до питання методології дослідження. Науковий вісник публічного та приватного права. Вип. 5. Том 1. 2018. С.23-26. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2018/5/tom_1/7.pdf(дата звернення: 03.07.2019).

318. Германюк М.О. Спеціальні принципи державної служби: теоретико-правовий аналіз. Митна справа. 2012. №2 (79). С.155-161.

319. Волковинська В. Нова державна служба: мотивування чи скорочення URL:
http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1542:nova-

derzhavna-sluzhba-motivuvannya-chi-skorochennya-2&catid=111&Itemid=442 (дата звернення: 11.07.2019).

320. Корупція в Україні: організаційно-правові аспекти протидії / за заг. ред. проф. В. М. Гаращука. Х.: ФОП Панов А. М., 2016. 121 с. (Серія "Наукові доповіді", вип. 18).

321. Джух Н. Корупційні ризики діяльності державних службовців. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_34678 (дата звернення: 15.07.2019).

322. Требенець Н.І. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів. Сайт спільноти кращих державних службовців. URL: http://www.kds.org.ua/presentation/trebenets-ni-publichnij-vistup-profesijnaetika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zapobiganny (дата звернення: 03.07.2019).

323. Яремин І.І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник. Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. 68 с.

324. ПРООН розпочала масштабне дослідження доброчесності та інклюзивності демократичних процесів у регіонах України URL: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2018/undp-launches-a-research-project-on-the-integrity-and-inclusiven.html (дата звернення: 08.07.2019).

325. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 №158. Офіційний вісник України. 2016. №74. Ст.51.

326. Стаття 4. Принципи державної служби. Юридичний світ. Корисні закони. Про державну службу від 10.12.2015 №889-VIII. URL: https://protocol.ua/ua/pro_dergavnu_slugbu_stattya_4/ (дата звернення: 02.07.2019).

327. Карелін С. Чи виконує Київ вимоги ЄС? Частина 2: доброчесність держслужбовців. Європейська правда 2014 р. URL: http://

www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/4/7028438/ (дата звернення: 12.07.2019).

328. Пам’ятка з питань забезпечення доброчесності. URL: http://www.dvs-zp.gov.ua/?q=book/export/html/1864 (дата звернення: 10.07. 2019).

329. Сірук М. Про зв’язок легітимності й доброчесності. Газета "День". 17 вересня 2018. №167 (2018). URL: https://day.kyiv.ua/uk/article/den-planety/pro-zvyazok-legitymnosti-y-dobrochesnosti (дата звернення: 30.07.2019).

330. Перше місце серед корупційних ризиків займає недоброчесність поведінки державних службовців. URL: https://buhgalter.com.ua/news/zapobigannya-ta-protydiya-koruptsii/pershe-mistse-sered-koruptsiynih-rizikiv-zaymaye-nedobrochesnist/ 2017р. (дата звернення: 12.07.2019).

331. Про затвердження Кодексу доброчесної поведінки: Наказ Державного агентства автомобільних доріг України від 03.07.2015р. №150. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0150850-15 (дата звернення: 20.07.2019).

332. Сайт Міністерства оборони України. Запобігання проявам корупції. URL: http://www.mil.gov.ua/content/coruption/Codecs.pdf (дата звернення: 20.07.2019).

333. Генерал армії України Степан Полторак затвердив Кодекс доброчесної поведінки та професійної етики в Міноборони та Збройних Силах України. Сайт Міністерства оборони України. URL: http://www.mil.gov.ua/news/2017/03/15/general-armii-ukraini-stepan-poltorak-zatverdiv-kodeks-dobrochesnoi-povedinki-ta-profesijnoi-etiki-v-minoboroni-ta-zbrojnih-silah-ukraini/ (дата звернення: 20.07.2019).

334. Настанови з доброго врядування: Професіоналізм і доброчесність державної служби. URL: https://securitysectorintegrity.com/uk/publication/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8-%D0%B7-%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BE-

%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5/ (дата звернення: 09.07.2019).

335. Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016-2017 рр. (тіньовий звіт). Лабораторія законодавчих ініціатив, Київ, 2017. 39 с. с.20 URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/SHADOW_report_ALI.pdf. (дата звернення: 17.07.20190.

336. Проект MATRA "Належне врядування та доброчесність у публічному секторі в Україні". Українська школа урядування URL: http://www.centre-kiev.kiev.ua/news/matra-2018-09.shtml (дата звернення: 29.07.2019).

337. Стратегічний план діяльності НАДС на 2019-2022 роки. URL: https://nads.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/strat_plan_nads-2019-2022.pdf. (дата звернення: 09.07.2019).

338. Мінаєва І.М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади. Теорія та практика державного управління. Вип. 4(23). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-4/doc/3/23.pdf

339. Новий тлумачний словник української мови. Близько 42000 слів: у 3 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконіт, 2001. Т. 1: А-К. 2001. 928 с.

340. Босерап Л. Вступ до відкритості та доступу до інформації / Л. Босерап, Дж. Крістенсен, Л. Педерсен, Датс. ін-т прав людини. К.: Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2007. 98 с

341. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення. Вісник Книжкової палати. 2009. №4. С. 48-51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkp_2009_4_17

342. Балкин Дж. Как мас-медиа могут симулировать политическую прозрачность. URL: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=9837. Загл. с экрана

343. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы. Принят Конференцией МНПО на заседании

1 октября 2009 года. URL: https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf

344. Романенко Є.О. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 17-31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2014_14_4

345. Кошова О. Транспарентність сучасної судової влади. Філософські та методологічні проблеми права. 2015. №1-2. С. 209-216

346. Ярошенко В. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія. 2012. Т. 182, Вип. 170. С. 85-91.

347. Наливайко Л., Романов М. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті євроінтеграції. Visegrad Journal on Human Rights. 2016. №4/1. С. 158-163.

348. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 верес. 2003 р. №. 1160-IV. URL: http://zakon.rada. gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi. Назва з екрану

349. Лукеря І., Случик Т., Фединчук І., Шелеп М., Яцков М. Індекс демократичності міст. 2016. 47 с.

350. Термін відкритість. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/3819

350. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 №156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. №13. Ст. 90.

351. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року №2939-VI. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2011. №32. Ст. 314.

352. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів

України від 21 жовтня 2015 р. №835. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF

353. Тишкевич Б., Оніліогву К., Кельм Н. Держоргани зволікають з оприлюдненням наборів відкритих даних із оновленої Постанови КМУ №835. URL: http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/95708/Derzhorgany_zvolikajut_z_oprylud nennam_naboriv_vidkrytyh_danyh?a_offset=

354. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект). URL: http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf

355. Офіційний веб-портал Тернопільської обласної державної адміністрації. URL: http://www.oda.te.gov.ua/

356. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. №878. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF

357. Офіційний веб-портал МВС. URL: https://mvs.gov.ua

358. Офіційний веб-портал Головного сервісного центру МВС. URL: https://hsc.gov.ua

359. Словник української мови в 11 томах. URL:https://www.slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C

360. Теория юридического процесса. Под ред. В.М. Горшенева. Х.: Вища школа, 1985. 191 с.

361. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. 176 с.

362. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие. М.: Закон и право, 1998. 383 с.

363. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: Учебник: В 2 ч. М., 1995. Ч. 1. 349 с.

364. Шморгун О. С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. Вип. 19. С. 145-151. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2008_19_17

365. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.

366. Мурза В.В. Поняття та види нагляду органів виконавчої влади в сучасних умовах. Вісник ХНУВС. 2012. №3 (58). С. 226-232.

367. Лімська Декларація керівних принципів контролю: прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001.

368. Пузирний В., Зливко С. Принципи контролю в адміністративній діяльності органів та установ державної кримінально-виконавчої служби України. Підприємництво, господарство і право. 2017. №8. С. 117-120.

369. Термін "Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади". URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/20817

370. Людькова І. Щодо особливостей правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Юридичний вісник. 2014. №6. С. 67-71.

371. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства: дослідження. Проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні. Альбена Куюмджиєва, Короткостроковий експерт ОБСЄ. Грудень, 2010. 136 с. URL:https://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true

373. Caddy J., Peixoto T., McNeil M. 2007, BeyondPublicScrutiny: StocktakingofSocialAccountabilityinOECDCountries, WorldBankInstitute. Поза громадським контролем: Критичний аналіз соціальної підзвітності в країнах OECP.URL: http://www.oecd.org/gov/38983242.pdf

374. Принцип 12. Підзвітність. Академія громадянської участі. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-12.-Accountability.pdf

375. Дніпров О. Спеціальні принципи функціонування виконавчої влади.URL:http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13327/18.pdf

376. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимощук. К., 2006. 32 с.

377. Славіцька А., Виговська Н. Зовнішній та внутрішній державний фінансовий контроль. URL:http://eztuir.ztu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/6349/1/270.pdf

378. Мих О.В. Зарубіжний досвід здійснення контролю в органах виконавчої влади. URL:http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/3/02.pdf

379. Усманова Е. Ф. Институт общественного контроля как неотъемлемая составляющая правового государства. Социально-политические науки. 2011. №1. С. 62-65.

380. Результати опитування щодо рівня довіри громади до місцевої влади, проведене українсько-норвезьким проектом, який реалізує АМУ. URL: http://auc.org.ua/novyna/rezultaty-opytuvannya-shchodo-rivnya-doviry-gromady-do-miscevoyi-vlady-provedene-ukrayinsko

381. Громади кажуть. Підсумковий звіт за результатами досліджень громадської та експертної думки (жовтень-листопад 2017). URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/library/amu_2017_ua_mista_otg_new.pdf

382. Мельник І.О., Чернявська С. С. Роль органів місцевого самоврядування у сталому розвитку муніципальних утворень. Економіка та управління національним господарством. Випуск 20. 2017. С. 190-193.

383. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В.

В. Толкованов та ін., за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.

384. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства: дослідження. Проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні. Альбена Куюмджиєва, Короткостроковий експерт ОБСЄ. Грудень, 2010. 136 с. https://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true

385. Cambridge Dictionary. URL: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/synergy

386. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2003. 108 с.

387. Хто сказав фатальну фразу "Клієнт завжди правий". URL: https://znaj.ua/history/hto-skazav-fatalnu-frazu-kliyent-zavzhdy-pravyj

388. Black M. Make Every Client Feel Like They’re Your Only Client. URL: https://databox.com/make-every-client-feel-like-theyre-youre-only-client

389. Reddy S., Reddy C. Your Clients are Important to Know Very Well. URL: https://selectmkt.com/your-clients-are-important-to-know/

390. Kierczak L. 5 Reasons Why Customer Satisfaction Is Important. URL: https://survicate.com/customer-satisfaction/importance-customer-satisfaction/

391. Вантух Т. З. Сутність та визначення поняття "клієнтоорієнтована депозитна політика". Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. Том 2, №19 (2015). С. 17-25.

392. Лазоренко Л. В. Особливості системи клієнтоорієнтованого управління підприємствами мобільного зв’язку. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Випуск 11. 2017. С. 90-93.

393. Халіна В. Ю., Васильєва Т. С. Клієнтоорієнтованість як нова парадигма ведення бізнесу. Економіка та держава. №9/2018. С. 75-79.

394. Рябоконь Н. П. До питання формування клієнтоорієнтованості як ключової компетенції компанії. Ефективна економіка. 2015. №11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_11_50

395. Линдюк О. Європейський досвід модернізації державної служби та перспективи його застосування в Україні. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2016. Вип. 19. С. 104-116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2016_19_11

396. Болотіна Є. В. Компетентнісний підхід в державному управлінні: становлення та еволюція. Економічний вісник Донбасу. №3(49), 2017. С. 138-145.

397. Ковбаско О.М., Руженський М.М. Критерії оцінювання ефективності державної служби зайнятості. Ринок праці та зайнятість населення. 2011 №2. С. 16-18.

398. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. Тернопіль: Астон. 2007. 398 с.

399. Сабадош Г.О. Менеджмент у державній організації. К.: КНЕУ, 2013. 166 с.

400. Прудиус Л.В. Управління якістю державної служби України: дис. доктора наук з державного управління за спец. 25.00.03. Дніпро: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління при НАДУ, 2018. 517 с.

401. Лихач Ю.Ю. Механізми реформування державного управління: досвід країн східного партнерства: дис. канд. наук з державного управління за спец. 25.00.02. Чернігів: Чернігівський національний технологічний університет, 2017. 258 с.

402. Концепція розвитку системи надання електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. №918-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80

403. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. №142-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80

404. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: http://my.gov.ua/

405. Кобелєв О.І. Адміністративно-правові засади роботи з персоналом в органах Державної фіскальної служби України: дис. канд. юрид. наук 12.00.07. Київ, Відкритий міжнародний університет розвитку людини "Україна", 2016. 204 с.

406. Шкуренко Н.Г. Сервісне обслуговування платників у державах ЄС та в Україні. Протидія мінімізації сплати податків: світовий досвід та практика України: збірник матеріалів II науково-практичного круглого столу (м. Ірпінь, 16-17 травня 2019 р.). Ірпінь: НДІ фіскальної політики, 2019. С. 170-174.

407. Узагальнена інформація щодо стану виконання НДР "Організаційно-правове забезпечення системи управлінняперсоналом Державної фіскальної служби України" за період 01.01.2016. 01.08.2016 р. URL: http://ndi-fp.nusta.com.ua/files/doc/research/2016/18.pdf

408. Воробйова О. Сучасні управлінські моделі New public management і Good governance та їх запровадження в Україні. Збірник наукових праць "Ефективність державного управління". 2015. Вип. 42. С. 230-234.

409. Barnes R. How good is the Civil Service at running its business?. URL: https://quarterly.blog.gov.uk/2016/06/03/how-good-is-the-civil-service-at-running-its-business/

410. Adei S., Boachie-Danquah Y. The Civil Service Performance Improvement Programme (Cspip) in Ghana: Lessons of Experience. 2002. URL: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/AAPAM/UNPAN031852.pdf

411. Formulation of a civil service strategy for Mauritius. URL: https://thecommonwealth.org/project/formulation-civil-service-strategy-mauritius

412. Customer Charter: Ministry of Civil Service and Administrative Reforms of Republic of Mauritius. URL: http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN98210.pdf

413. Tzur R., Cohen N. The Ongoing Israeli Civil Service Reform: Comparing Current Achievements to Past Attempts. Revue française d'administration

publique 2018/4 (N° 168), pages 943-956. URL: https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-4-page-943.htm?contenu=article

414. Löffler E. Germany. URL: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsGermany.pdf

415. The LÄNDER model. URL: https://www.gws-os.com/de/index.php/economic-and-social-affairs/models/model-details/laender.html

416. Development and Implementation of a KPI Steering Model. URL: https://www.acondas.com/projects/development-implementation-KPI-steering-model

417. Exner R., Heining K. Steering Model Redesign: The "Plan, Do, Check, Act" Principle. URL: https://www.digitalistmag.com/finance/2017/11/16/steering-model-redesign-plan-do-check-act-principle-05524974

418. Exner R. The Oft-Neglected Essential In Digital Transformation: Steering Model Redesign. URL: https://www.digitalistmag.com/finance/2017/08/16/oft-neglected-essential-in-digital-transformation-steering-model-redesign-05297981

419. Sihvola A. Better Performance through Transformation: Leadership in Public Sector Reform. URL: https://www.um.edu.mo/fss/pa/3rd_conference/doc/all%20paper/English%20paper/2panelA/Ari%20Sihvola.pdf

420. Handbook for Civil Service Staff Induction. Office of The President of Republic of Kenya. March, 2006. URL: http://www.health.go.ke/wp-content/uploads/2015/09/Civil%20Service%20Staff%20Induction%20Handbook.pdf

421. Shaw R. P. New Trends in Public Sector Management in Health. Applications in Developed and Developing Countries. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2004. 83p.

422. OECD Public Governance Reviews. Skills for a High Performing Civil Service. OECD Directorate for Public Governance, 2017. 16 p.

423. Адміністративна діяльність міліції громадської безпеки /Брижик В. О., Галай А. О., Галай В. О., Фещенко Л. О. та ін./за ред. Запорожцева А. В. та Галая А. О. Навчальний посібник з підготовки до екзамену. К.: КНТ, 2013. 350 с.

424. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676

425. Йосифович Д. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та національною поліцією. URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13175/131-137.pdf

426. Реформа державного управління. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya

427. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року №966-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15/print

428. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року №2671-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19

429. Всі документи бази даних "Законодавство України". Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/a#Find

430. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. №693-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#n9

431. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. №430-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80

432. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1699-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18

433. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 6 червня 2019 року №2745-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19

434. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. №649-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80

435. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. №1013-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80

436. План заходів на 2019 рік з реалізації Стратегії подолання бідності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 р. №86-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86-2019-%D1%80

437. Порядок надання послуг з догляду і підтримки людей, які живуть з ВІЛ: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 липня 2019 року №1607. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0854-19

438. Порядок формування спроможних мереж надання первинної медичної допомоги: наказ Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.02.2018 №178/24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0215-18

439. Освітньо-професійна програма підготовки бакалавра за напрямом 0504 "Туризм", фахове спрямування 6.050400 "Готельне господарство": Наказ Міністерства освіти і науки України 14.06.2004 №76. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-04

440. Дончак Л.Г. Суть ефективності як економічної категорії. URL:http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/ Economics/42425.doc.htm.

441. Обушна Н. Результативність та ефективність управління – парадигма сучасного публічного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 4 (27). С. 47-60.

442. Морщенок Т. С., Біляк О.М. Огляд підходів до визначення економічної сутності поняття "ефективність". С. 82-89. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_8_082.pdf

443. Полегенька М. А. Теоретична сутність економічної категорії "ефективність". Агросвіт. 2016. №10. С. 69-74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/agrosvit_2016_10_12

444. Куценко А.В. Організаційно-економічний механізм управління ефективністю діяльності підприємств споживчої кооперації України. Монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2008. 205 с.

445. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. Монографія. Одеса: Оптимум, 2009. 300 с.

446. Бакуменко Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

447. Хейне П. Экономический образ мышления: пер. с англ. Изд. 2-е, стереотип. М.: Дело, Catallaxy, 1993. 704 с.

448. Карамишев Д.В., Удовиченко Н.М. Сутність розуміння ефективності управління системою охорони здоров'я в сучасних умовах. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/20081/doc/2/03.pdf

449. Медяник Д.І., Липчанський В.О. Особливості ефективності управління закладами охорони здоров'я. Наукові записки. 2016. Вип. 19. С. 23-29.

450. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. 2 изд., доп. и перераб. М., Ростов н/Д: МарТ, 2005. 512 с.

451. Мескон М. Основы менеджмента: пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури, общ. ред. Л. И. Евенко. М.: Дело, 1998. 704 с.

452. Таньчук О.А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. Вісник НАДУ. 2015. №3. С. 63-70.

453. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. Вісн. НАДУ. 2013. №2. С. 30-37. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2013_2_6.pdf

454. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління. Монографія. К.: КНТ, 2015. 408 с.

455. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм. Швед. нац. бюро аудиту, Швед. ін-т держ. упр. К.: б. в., 2002. 103 с.

456. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації процесу формування управлінської звітності в банках України: постанова Правління Національного банку України від 06 вересня 2007 року №324. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0324500-07/ed20070906/find?text=%C5%F4%E5%EA%F2%E8%E2%ED%B3%F1%F2%FC

457. Методика проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 26 червня 2014 року №728, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 16 липня 2014 року за №826/25603 (втратив чинність). URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0826-14

458. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27.02.2014 №794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. №13. Ст.222.

459. Федотова В. Г. Хорошее общество: моногр. М.: Прогресс-Традиция, 2005. 544 с.

460. Линдюк О.А. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби. Аспекти публічного управління. Серпень, 2016. №8(34). С. 74-82.

461. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від від 23 серпня 2017 р. №640. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF

462. Система оцінювання ефективності роботи держслужбовців зміниться. URL:https://www.kmu.gov.ua/news/sistema-ocinyuvannya-efektivnosti-roboti-derzhsluzhbovciv-zminitsya

463. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні: навч.-наук. вид. / авт. кол.: М. М. Білинська, Я. Ф. Радиш, І. В. Рожкова та ін., за заг. ред. проф. М. М. Білинської. К., Львів: НАДУ, 2012. 240 с.

464. Медяник Д.І., Липчанський В.О. Особливості ефективності управління закладами охорони здоров’я. Наукові записки. 2016. Вип. 19. С. 23-29.

465. Музика М.С. Методи та механізм здійснення державного регулювання відносин у сфері охорони здоров’я. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення). Матеріали ІІ Всеукраїнської науково практичної конференції 17-18.04.2008, м. Львів. С. 202-207.

466. Бетлій О. Ефективність видатків МОЗ України: аналіз бюджетних запитів: презентація. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. URL:https://www.slideshare.net/IER_Kyiv/ss-70084655

467. Індекс здоров’я. Україна: щорічне дослідження з метою визначити фактичний рівень задоволеності громадян України медичною допомогою. URL: http://health-index.com.ua/

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Монографії:

1.Галай В. О. Новий погляд на систему принципів публічної служби: від формування до впровадження : моногр. Тернопіль : ТНЕУ, 2019. 370 с.

2. Національна гвардія України як суб'єкт охорони дипломатичних представництв: адміністративно-правовий аспект [Текст] : монографія / [А. О. Буличев та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук С. К. Гречанюка ; М-во внутр. справ України, Держ. НДІ. Тернопіль : Осадца Ю. В. [вид.], 2017. 399 с.[Галай В.О. Р.4. 4.1.-4.3. у співавторстві з Конопляником О.С.].

Статті у наукових фахових виданнях:

3. Галай В.О. Особливості захисту прав людини у сфері охорони здоров’я шляхом звернення до адміністративного судочинства. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки.* Випуск 51. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С.253-257.

4. Галай В.О. Проблеми застосування адміністративної відповідальності медичних працівників за порушення прав пацієнтів. *Підприємництво, господарство і право.* 2011. №6. С.7-9.

5. Галай В.О. "Універсам послуг" як форма якісного надання адміністративних послуг населенню в країнах Європи. *Публічне право*. 2012. №1(5). С.64-69.

6. Галай В.О. Ефективність захисту прав людини організаціями недержавного сектору у сфері охорони здоров’я. *Право та управління: Електронне наукове видання.* К.: Нац. ун-т державної податкової служби

України, 2012. № 2. С. 222–231URL : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012_2/18gal.pdf.

7. Галай В.О. Взаємодія недержавних організацій та державних інститутів у сфері правозахисту в країнах СНД. *Правничий часопис Донецького університету.* 2012. № 2(28). С.210-215.

8. Галай В.О., Оксаковська М.А. Характеристика засобів доказування в адміністративному судочинстві. *Наше право.* 2013. №6. С. 82-86.

9. Галай В.О. Механізм захисту прав людини від проявів ксенофобії та расизму в Україні. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів та природокористування України: Серія "Право"* / під ред. Мельничук Д.О. та ін. К., 2013. Вип.182., ч.1. С.9-16.

10. Галай В.О., Дармограй М.В. Правовий статус державного виконавця в Укр1фцаїні. *Науковий вісник УжНУ.Серія "Право"*. Ужгород, 2013. Вип. №21. Т.2. Ч.1. С.135-137.

11. Галай В.О., Лисайчук А.О. Удосконалення взаємодії органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Митна справа.* 2013. №3(87). Ч.2. Книга 1. С. 263-267.

12. Галай В.О., Середа А.П. Правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.*Науковий вісник УжНУ. Серія "Право"*. Ужгород, 2014. Вип. № 26. С. 143-147.

13. Галай В.О., Яворська О.О. Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини. *Актуальні проблеми держави і права. "Юридична література"*. Одеса, 2014. Випуск 72. С. 284-289.

14. Галай В.О. Становлення правового регулювання місцевої влади в Україні. *Адміністративне право і процес.* Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2014. №2(8). С. 86-94.

15. Галай В.О., Фурманович С.О. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах модернізації системи

державного управління в Україні. *Митна справа.* 2014. № 6 (96). Частина 2. Книга 1. С. 229-234.

16. Галай В.О., Чамара І.О. Реалізація державної політики у сфері надання ад міністративних послуг в Україні. *Митна справа.* 2014. №2/2014. Ч.2. С. 160-164.

17. Галай В.О. Урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. *Адміністративне право і процес*. Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2015. №1 (11). С. 48-54.

18. Галай В.О. Попередження ксенофобії у діяльності поліції. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України.* 2016. №2(10). Ч.1. С.67-72.

19. Галай, А., Галай В. Індикатори правозахисної паспортизації областей як інструмент громадської експертизи реалізації прав людини місцевою владою. *Актуальні проблеми правознавства*. ТНЕУ. 2016. Вип. 3(7). С. 21-25.

20. Галай В.О. Сучасне бачення категорії «публічна служба» та її зміст в адміністративному праві України. *Актуальні проблеми правознавства.* ТНЕУ. 2017. №1(т.2). С.49-56.

21.Галай В.О. Формування системи оновлених принципів публічної служби в адміністративному праві України. Актуальні проблеми правознавства. ТНЕУ. 2017. №4 (т.2). С.35-43.

22. Галай В.О. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України. *Актуальні проблеми правознавства.* ТНЕУ, Тернопіль. 2019. Вип. 2(18).С.33-39.

23. Галай В.О. Зміст принципу верховенства права на публічній службі. *Науковий журнал "Право і суспільство".* Дніпро. 2019. №4. С.160-166.

24. Галай В.О. Класифікація принципів публічної служби. *Електронне наукове фахове видання "Порівняльно-аналітичне право".* Ужгородський

національний університет. Ужгород. 2019. №3. С.123-126. URL :http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/127.

25. Галай В.О. Засадничі принципи здійснення державних закупівель публічними службовцями згідно зі стандартами СОТ. Юридичний науковий електронний журнал. ЗНУ, Запоріжжя. 2019. №5. С.145-149**.**

26. Галай В.О. Зміст публічної служби. *Науковий вісник УжНУ. Серія "Право".* Ужгород, 2019. Вип. № 58 (Т.1). С. 208-212.

27. Галай В.О. Змістовні елементи принципу рівності на публічній службі. *Науковий журнал "Право і суспільство".* Дніпро, 2019. № 5(ч.2). С.20-26.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав та прирівняні до них:

28. Viktoriia Halai. Definition of the Concept of Public Service in the Modern Administrative Law. *International Journal of Service Science, Management and Engineering* / *Open Science Journal*. Vol. 6. No. 2. June 2019. P. 8-13.

29. Viktoriia Halai. Historical approaches to the principles of public service on theUkrainian lands. *EULAWJournal*. Slovak Republic. No.2. 2019. P.11-13.

30. Виктория Галай.Принципы публичной службы в странах континентальной Европы. *Журнал "Legea □i via□a" ("Закон и Жизнь").* Республика Молдова. Сентябрь 2019. №9/2. С.20-23.

31. Viktoriia Halai. An administrative-legal view of the public service system. *Visegrad Journal on Human Rights*. Bratislava, Slovak Republic. 2019.№ 3 (volume 1). С.70-75.

Опубліковані праці апробаційного характеру та інші, які додатково відображають наукові результати:

32. Галай В.О. Вдосконалення системи суб'єктів розгляду адміністративної скарги. *Державний контроль: нові погляди на його сутність та призначення:* збірник матеріалів круг. столу, 17 травня 2011. Київ : ННІПП НАВС, 2011. С.41-42.

33. Галай В.А. Общественный контроль за деятельностью местных органов исполнительной власти в Украине. *Общественный контроль: новая форма государственно-правового участия :* сборник статей и матеріалов по итогам Всероссийской науч.-практ. конф., 20 сентября 2012. Москва : Издательство «Юрист», 2012. С. 35-37.

34. Галай В.О. Європейський досвід надання якісних адміністративних послуг населенню. *Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця :* програма круг. столу, 31 січня 2012 р. Київ : ННІПП НАВС, 2012. С. 9.

35. Галай В.О., Середа А.П. Поняття публічної служби в Україні. *Теорія та практика адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів України :* збірник матеріалів наук.-практ. конф. наукового товариства "Правова основа громадської безпеки в Україні", 5 квітня 2013 р. Київ : ННІПКГБПС НАВС, 2013. С. 9-11.

36. Галай В.О. Реалізація контрольно-наглядових функцій інститутом омбудсмана. *Перспективи втілення демократичних цінностей та реалізація прав людини в Україні :* збірник матеріалів підсумкової наук.-теорет. конф., 24 квітня 2013 р. Київ : НАВС, 2013. С. 110-111.

37. Галай В.А. Обеспечение охраны дипломатических представительств во взаимодействии внутренних войск Министерства внутренних дел Украины и других подразделений. *Правовая система России: традиции и инновации :* материалы X Всерос. науч.-теорет. конф., 25-27 апреля 2013 г. В 5 ч. Ч. III. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2013. С.171-174.

38. Галай В.О. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг в Україні. *Проблеми правового регулювання діяльності ОВС у сфері*

надання адміністративних послуг, присвячений Дню науки: матеріали круг. столу, 16 травня 2013 р. Луцьк : Вежа-Друк, 2013. С. 38-39.

39. Галай В.О. Компетенція державних органів у сфері протидії ксенофобії та расизму в Україні. *Правові реформи в Україні: проблеми та перспективи :* збірник матеріалів V Всеукр. наук.-теорет. конф., 16 жовтня 2013 р. Київ : НАВС, 2013. С.111-112.

40. Галай В.О. Проблеми забезпечення органами місцевої влади реалізації прав територіальної громади. *Особливості та перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні : програма* підсумкової наук.-теорет. конф., 15 квітня 2014 р. Київ : НАВС, 2014. С.54.

41.Галай В.О. Соціальна згуртованість населення як форма впровадження децентралізованих методів місцевого самоврядування. *Публічна адміністрація та адміністративне право в сучаснихумовах :* програма круг. столу, 23 квітня 2014 р. Київ : ННІПП НАВС, 2014. С.5.

42. Галай В.О. Забезпечення прав людини правоохоронними органами України. *Правоохоронна діяльність: теорія, практика і навчання :* збірник наукових матеріалів круг. столу, 24 квітня 2014 р. Київ : ФПФСП НАВС, 2014. С. 48 -51.

43. Галай В.О., Фурманович С.О. Окремі аспекти взаємодії держави та громадянського суспільства на сучасному етапі. *Реформи законодавства України в умовах євроінтеграції:* програма VI Всеукр. наук.-теорет. конф., 30 жовтня 2014 р. Київ : НАВС, 2014. Ч.1. С. 65-66.

44.Галай В.О. Проблеми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні:* збірник наукових матеріалів круг. столу, 25 листопада 2014 р. Київ : НАВС, 2014. С. 10-12.

45. Фурманович С.О., Галай В.О. Роль місцевого самоврядування в процесах становлення громадянського суспільства і демократизації України. *Теоретико-правові аспекти державно-правової реформи в Україні:* збірник

наукових матеріалівкруг. столу, 25 листопада 2014 р. Київ : НАВС, 2014. С. 35-36.

46. Галай В.О. До питання відкритості органів публічної влади в Україні. *Національна поліція та Національна гвардія у контексті реалізації Національної стратегії у сфері прав людини :* збірник наук. матер. міжвуз. круг. столу, 8 грудня 2016 р. Київ : НАВС, 2016. С.17-19.

47. Галай В.О. Актуальні питання взаємодії підрозділів Національної гвардії України під час охорони дипломатичних представництв. *Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України :* збірник тез доповідей VIII наук.-практ. конф., 30 березня 2017 р. Харків : НАНГУ, 2017. С.27-28.

48. Бурлака О.В., Галай В.О. Окремі положення реформи правосуддя в Україні. *Підсумкова наук.-практ. конф. курсантів, слухачів і студентів :* збірник тез доповідей, 22 березня 2018 р., Харків : НАНГУ, 2018. С.86-88.

49. Галай В.О. Організація діяльності підрозділів Національної гвардії України з охорони дипломатичних представництв іноземних держав. *Службово-бойова діяльність Національної гвардії України: сучасний стан, проблеми та перспективи :* збірник тез доповідей наук.-практ. конф., 29 березня 2018 року, Харків : НАНГУ, 2018. С.29-30.

50. Галай В.О. Дотримання принципу доброчесності при реалізації екологічної політики органами публічної служби на місцевому рівні. *Екологічна політика і право ЄС та їх імплементація у правову систему України :* матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 16 травня 2019 р. Київ : НУБІП, 2019. С.91-93.

51. Галай В.О. Реалізація принципу доброчесності на публічній службі. *Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути :* матеріали І міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Дніпро, 1-2 серпня 2019 р. Дніпро, 2019. С.108-113.

52. Галай В.О. Процедурні принципи публічної служби. *Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики :* матеріали XI

міжнар. наук.-практ. конф., 13-15 вересня 2019 р. Миколаїв : Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова, 2019. С.21-22.

53. Галай В.О. Зміст дефініції рівність на публічній службі. *Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 20-21 вересня 2019 р. Харків : Асоціація аспірантів-юристів, 2019. С.33-34.

54. Галай В.О. Основні підходи до розкриття змісту принципу рівності на публічній службі. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи :* матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 20-21 вересня 2019 р. Львів : Західноукраїнська організація "Центр правничих ініціатив", 2019. С.55-58.

55. Галай В.О. Міжнародне співробітництво у сфері охорони здоров'я. *Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права :* тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф., 15-16 листопада 2018 р. Київ : КНТЕУ, 2018. С.295-298.

56. Міжнародний досвід попередження та протидії домашньому насильству [Монографія] / А.О. Галай, В.О. Галай, Л.О. Головко, В.В. Муранова та ін. / За заг. ред. А.О. Галая. К.: КНТ, 2014. 160 с.

57. Адміністративно-правове регулювання охорони Національною гвардією України дипломатичних представництв іноземних держав / О.С. Конопляник, С.К. Гречанюк, В.О. Галай [Монографія]. К.: ГО "Київський правозахисний альянс", 2016. 182 с.

58. Практичне право: на попередження ксенофобії: Навчальний посібник / [Галай А.О., Галай В.О., Мосюк М.М., Пипченко Б.Ю., Скороходько К.В.]; за ред. А.О. Галая. К.: КНТ, 2011. 200 с. (гриф МОН.)

59. Адміністративна діяльність міліції громадської безпеки / Брижик В.О., Галай А.О., Галай В.О., Фещенко Л.О. та ін. / за ред. Запорожцева А.В., Галая А.О. [Навчальний посібник з підготовки до екзамену]. К.: КНТ, 2013. 352 с. (гриф МОН).

60. Галай В.О. Провадження в адміністративному суді першої інстанції: [Навчально-методичний посібник]. К.: КНТ, 2014. 82 с.

61. Практичне право: на попередження насильства в сім'ї: пілотний інтерактивний курс [навчальний посібник] / [Галай А.О., Галай В.О., Муранова В.В., Федоровська Н.В.] / за ред. А.О. Галая. К.: ГО "Київський правозахисний альянс", 2016. 99 с.

62. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константінов С.Ф., Куліков В.А. та ін. / за ред. Кулікова В.А. К.: "Освіта України", 2016. 230 с.

63. Галай, А., Галай В. Рейтинг і антирейтинг можливих впроваджень з Естонської в'язничної системи. *Актуальні проблеми правознавства*. ТНЕУ, 2018. Вип. 1(13). С.68-72.

64. Halai V. Principle of the rule of law and its formation in accordance with the practice of the European Court of Human Rights.*Global Imperatives for Businessand Law Development*:program of II International Scientific and Practical Conference, October, 10-11 2019, Kyiv : KNUTE, Kyiv, Ukraine, 2019. P.13.

65. Адміністративне право та процес (адміністративне судочинство): навч. посіб. / В.О. Галай, О.В. Ткаченко, Д.М. Корнієнко. К.: ТАЛКОМ, 2018. 91 с.

66. Правові основи діяльності Національної гвардії України: навч. Посіб / Ткаченко О.В., Галай В.О., Дручек О.В., Кондратюк-Антонова Т.В. та ін. / за ред. Ткаченка О.В. К.: ТАЛКОМ, 2018. 288 с.

67. Етика (загальна та професійна): навч. посіб. / Т.В. Кондратюк-Антонова, О.В. Ткаченко, О.В. Дручек, В.В. Посмітна та ін. К.: ТАЛКОМ, 2018.204 с.

Додаток Б

Акт впровадження ТНЕУ

АКТ
про впровадження матеріалів дисертаційного дослідження
Галай Вікторії Олександрівни «Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України»
у навчальний процес

Матеріали дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента В.О. Галай на тему «Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України» впроваджені у навчальний процес Тернопільського національного економічного університету наступним чином:

1. Матеріали дисертації та її результати використовуються при викладанні адміністративно-правових дисциплін ("Адміністративне право", "Адміністративний процес") для студентів університету. При розробленні навчальної та робочої програми курсу враховано обґрунтоване дисертантом бачення сучасної концепції принципів публічної служби у світлі реформи публічного управління, а також оновлений погляд на систему публічної служби.

2. Матеріали дисертаційного дослідження, а також навчальні посібники за участю дисертанта (Провадження в адміністративному суді першої інстанції; Практичне право: на попередження ксенофобії; Адміністративна діяльність Національної поліції; Адміністративне право та процес (адміністративне судочинство); Правові основи діяльності Національної гвардії України та ін.) покладено за основу комплексу методичного забезпечення навчальних дисциплін "Адміністративне право" та "Адміністративний процес" для студентів університету.

3. У науковій діяльності факультету використовуються такі публікації:

- Галай В.О., Середа А.П. Правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Науковий вісник УжНУ. Серія "Право". Ужгород, 2014. Вип. № 26. С. 143-147.
- Галай В.О., Яворська О.О. Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини. Актуальні проблеми держави і права. "Юридична література". Одеса, 2014. Випуск 72. С. 284-289.

- Галай В.О. Становлення правового регулювання місцевої влади в Україні. Адміністративне право і процес. Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2014. №2(8). С. 86-94.
- Галай В.О., Фурманович С.О. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах модернізації системи державного управління в Україні. Митна справа. 2014. № 6 (96). Частина 2. Книга 1. С. 229-234.
- Галай В.О., Чамара І.О. Реалізація державної політики у сфері надання ад міністративних послуг в Україні. Митна справа. 2014. №2/2014. Ч.2. С. 160-164.
- Галай В.О. Урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративне право і процес. Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2015. №1 (11). С. 48-54.
- Галай В.О. Попередження ксенофобії у діяльності поліції. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. №2(10). Ч.1. С.67-72.

Заступник декана юридичного
факультету ТНЕУ,
кандидат юридичних наук, доцент **В.М. Слома**

Додаток В

Акт впровадження ГО «Асоціація юридичних клінік України»

АСОЦІАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ КЛІНІК УКРАЇНИ
громадська організація

02121, Київ, вул. Горлівська 220/74
as.lcukraine@gmail.com

22 08 2019
№ 43

АКТ
впровадження матеріалів дисертаційного дослідження
Галай Вікторії Олександрівни на тему "Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України"
у діяльність Асоціації юридичних клінік України

Громадська організація "Асоціація юридичних клінік України" в особі виконавчого директора Ю.В. Ломжець, цим актом підтверджує впровадження результатів дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента В.О. Галай на тему "Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України *у практичну діяльність організації:*

1. Матеріали публікацій щодо удосконалення діяльності органів публічної влади при взаємодії з недержавними організаціями та громадянами на основі дотримання основних принципів публічної служби, видані В.О. Галай, використовуються у науково-дослідницьких програмах асоціації та у проектах, за якими асоціація розбудовує співпрацю з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

2. Матеріали дисертаційного дослідження В.О. Галай використовуються при підготовці методичних розробок діяльності юридичних клінік, які поширює Асоціація юридичних клінік України, при проведенні навчальних та наукових заходів юридичного клінічного руху.

Зокрема, дисертантка включена до складу авторів-розробників навчально-методичного посібника «Правнича клінічна освіта в Україні», який розрахований на організаторів, викладачів і студентів правничих клінік, закладів вищої освіти щодо удосконалення нормативних положень юридичної клінічної освіти в Україні.

Виконавчий директор АЮКУ
кандидат політичних наук, доцент Ю.В. Ломжець

Україна * Місто Київ * Громадська організація "Асоціація юридичних клінік України" Ідентифікаційний код 41331470

Додаток Г

Дослідження офіційного веб-порталу Тернопільської обласної державної адміністрації з позиції принципувідкритості

Адреса сайту: http://www.oda.te.gov.ua/

Так виглядає початковий інтерфейс офіційного веб-порталу Тернопільської ОДА.

Як бачимо, вже на початковому інтерфейсі міститься чимало інформації. Складається таке враження, що форма подачі цієї інформації розрахована лише на співробітників цього органу, оскільки для пересічних громадян зрозуміти компетенції та розібратися в послугах цього органу буде складно. Зокрема, у колонці зліва можемо бачити 18 блоків.

Зупинятися детально на всіх наведених блоках ми не будемо, оскільки вони надто розгалужені, і в межах проблематики підрозділу не є принциповими.

Розглянемо відкритість цього органу публічної служби відповідно до запропонованих нами критеріїв відкритості.

Так, вкладка доступ до публічної інформації вміщує:

доступ до публічної інформації,

звіти та поширені відповіді,

порядок оскарження (є у попередньому блоці),

систему обліку публічної інформації.

Доступ до публічної інформації

ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

46021, м.Тернопіль, вул.М.Грушевського, 8

ТЕРНОПІЛЬЩИНА | РАЙДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ | ЗАКОНОДАВСТВО | ЗВОРОТНІЙ ЗВ'ЯЗОК | ПРЕС-ЦЕНТР | RSS

УКР РУС ENG

ПОШУК

Розширений пошук

На головну / Доступ до публічної інформації

Доступ до публічної інформації

Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 09.04.2013 року № 144 "Про затвердження Порядку відшкодування за норми фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію в апараті обласної державної адміністрації"

Наказ департаменту економічного розвитку, інвестиційної діяльності та міжнародного співробітництва обласної державної адміністрації від 20 лютого 2015 року № 06-ор «Про затвердження Порядку відшкодування за норми фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію в департаменті економічного розвитку, інвестиційної діяльності та міжнародного співробітництва обласної державної адміністрації"

Президент України впроваджує європейські стандарти відкритості і прозорості в роботі органів державної влади. Важливим кроком на шляху цього стало підписання Верховною Радою України «Про доступ до публічної інформації».

На виконання цього закону Президент України підписав Указ «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» та «Про інформаційні запити», прийняті у розвиток прийнятих створених Президентом України. Ці Укази покликані забезпечити реалізацію конституційного права громадян вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Надання публічної інформації Тернопільською обласною державною адміністрацією у відповідь на інформаційний запит

Згідно з законом, публічною є відображена та зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень.

Корисні посилання: http://www.minfin.org.ua/

ПОРЯДОК складання, подання запитів на доступ до публічної інформації в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) в Тернопільській обласній державній адміністрації

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації – Тернопільської обласної державної адміністрації – надати публічну інформацію, що знаходиться у її володінні.

Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації – Тернопільської обласної державної адміністрації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі:

- поштою за адресою: вул.М.Грушевського, 8, м. Тернопіль, 46021;
- факсом: (0352) 52 31 92, телефоном: 0 80 250 38 22;
- електронною поштою: dpt@te.gov.ua (фізичні особи); dpt1@te.gov.ua (юридичні особи і об'єднання громадян) на вибір запитувача.

Письмовий запит подається в довільній формі.

Запит на інформацію повинен містити:

1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;

2) загальний опис інформації або вид, назву, зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації (каб. 748) та на офіційному веб-сайті облдержадміністрації www.oda.te.gov.ua.

У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його повинна оформити відповідальна особа з питань запитів на інформацію у відділі роботи із зверненнями громадян (каб.115), обов'язково зазначивши в запиті своїх, контактний телефон та надати копію запиту особі, яка його подала.

Розпорядник інформації повинен надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, якості знарядь, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Клопотання про перенесення терміну розгляду запиту повинно бути обґрунтованим.

У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Розпорядник інформації може прийняти рішення про часткове задоволення запиту у таких випадках:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої пред'явлено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути надана запитувачеві із часткою доступу, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але знає за статусом або характером діяльності відомо або повинно бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпорядникові з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію повинно бути зазначено:

1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації;

2) дату відмови;

3) мотивовану підставу відмови;

4) порядок оскарження відмови;

5) підпис.

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається у письмовій формі.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається у випадку, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення у передбачений цим Законом строк у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У рішенні про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію повинно бути зазначено:

Корисні посилання

Президент України

Урядовий портал

Верховна Рада України

Урядова «гаряча лінія» 1545

Веб-портал використання публічних коштів

Виконавчі влади України

Партнерство відкритий уряд

Державна фіскальна служба України

Інтерактивна мапа проектів будівництва

Містобудівна документація

Анонси події

Архів анонсів

Інформаційні послуги

Повідомити про незадекларовану працю

PL-BY-UA 2014-2020

Доступні ліки

Проект створення госпітальних округів

До уваги внутрішньо переміщених осіб

На допомогу учасникам АТО

Енергозбереження

Декларація доходів

Децентралізація влади

У рішенні про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію повинно бути зазначено:

1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації;

2) дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку;

3) причини, у зв'язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений у встановлений цим Законом строк;

4) строк, у який буде задоволено запит;

5) підпис.

Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Запитувач має право оскаржити:

1) відмову в задоволенні запиту на інформацію;

2) відстрочку задоволення запиту на інформацію;

3) ненадання відповіді на запит на інформацію;

4) надання недостовірної або неповної інформації;

5) несвоєчасне надання інформації;

6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 Закону України "Про доступ до публічної інформації";

7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень:

1) ненадання відповіді на запит;

2) ненадання інформації на запит;

3) безпідставне відмовлення у задоволенні запиту на інформацію;

4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону;

5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації;

6) несвоєчасне надання інформації;

7) необґрунтоване відмовлення інформації до інформації з обмеженим доступом;

8) нездійснення реєстрації документів;

9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

Для оформлення інформаційного запиту

усно/телефон 0592503922

письмово: 46021, м. Тернопіль, вул. М.Грушевського, 8 (на конверті вказувати "Публічна інформація")

Форми для подання інформаційного запиту у письмовому виді:

- Від фізичної особи: (зразок)
- Від юридичної особи: (зразок)
- Від об'єднань громадян: (зразок)

факс: (0352) 52 31 92

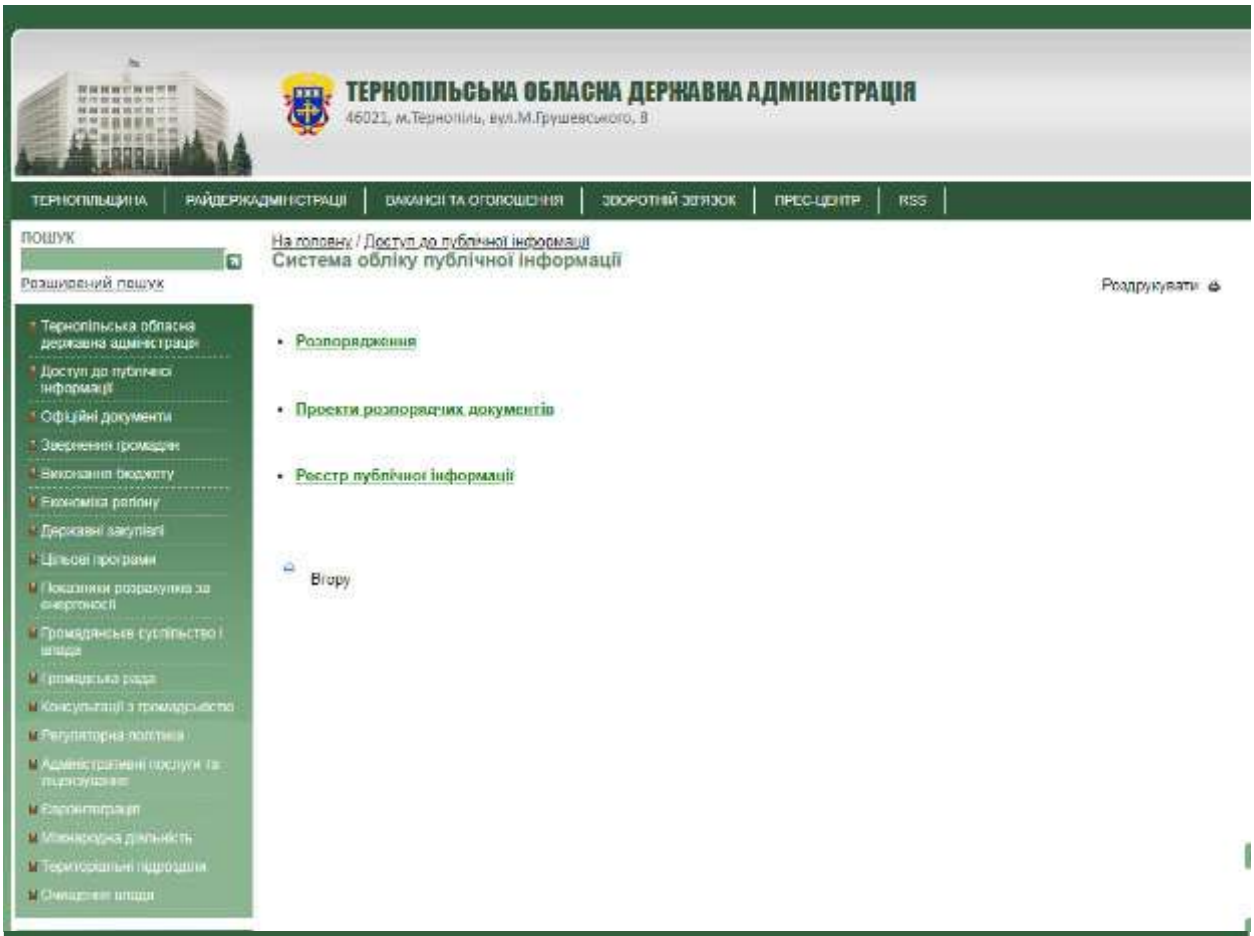
електронна пошта: dni@te.gov.ua (фізичні особи); dni1@te.gov.ua (юридичні особи і об'єднання громадян)

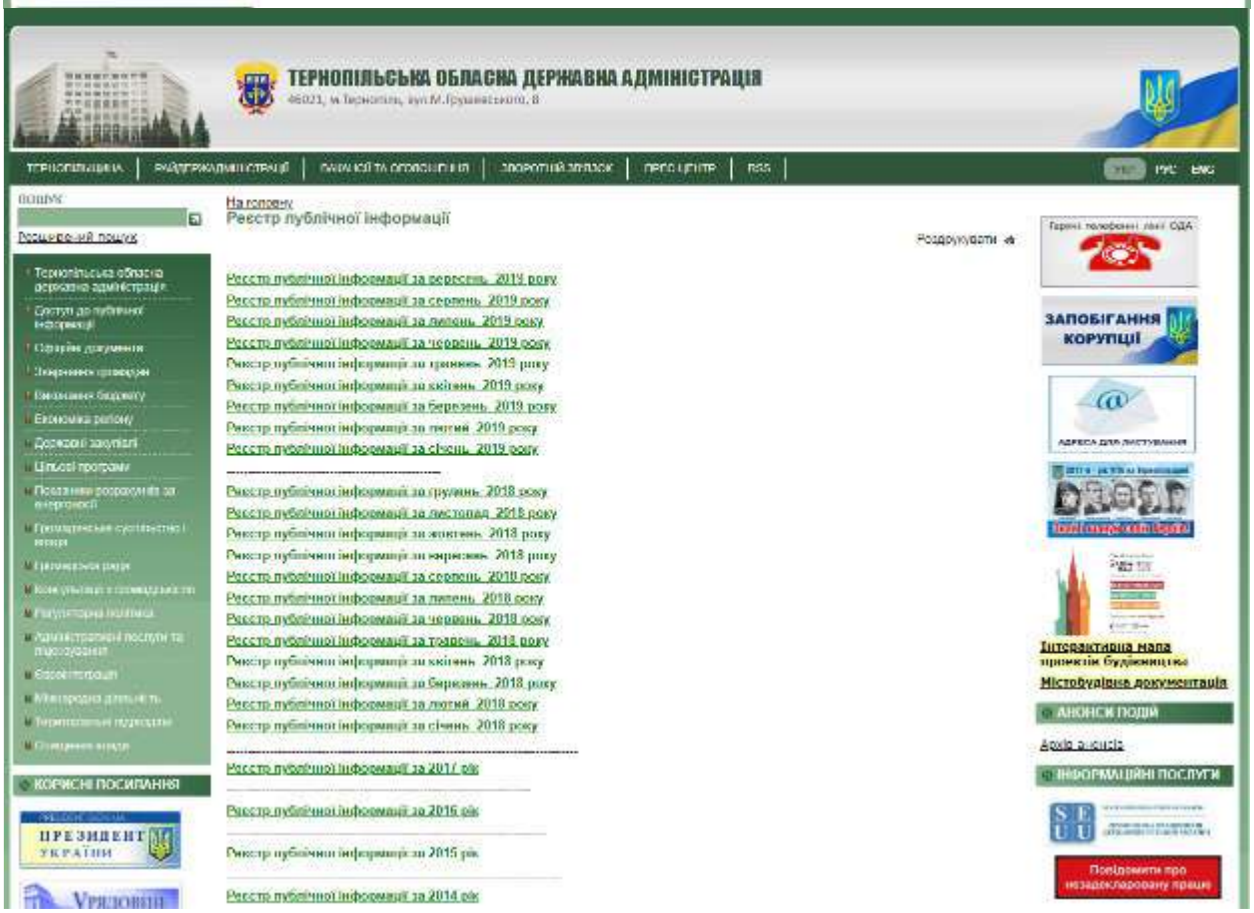
- Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 26.07.2017 року №444 "Про внесення змін до розпорядження голови обласної державної адміністрації від 5 червня 2011 року № 407"
- Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 06.06.2011 року №407 "Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію, якій надається гриф обмеження доступу. Для службового користування"
- Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, якій надається гриф обмеження доступу. Для службового користування"
- Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 16.01.2017 року №20-од "Про затвердження Інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, в Тернопільській обласній державній адміністрації"

Дивіться також:

- Інформація про діяльність Управління (Північно-західної інспекції з ядерної та радіаційної безпеки на правах самостійного управління) Державної інспекції ядерного регулювання України на території Тернопільської області у III-му кварталі 2018 року
- Інформація про діяльність Управління державної інспекції ядерного регулювання України на території Тернопільської області у I-му кварталі 2018 року
- Інформація про діяльність (Північно-західної інспекції з ядерної та радіаційної безпеки на правах самостійного управління) Державної інспекції ядерного регулювання України на території Тернопільської області у I-му кварталі 2018 року
- Інформація про місця, де можливе будівництво та відновлення мін. ГРС
- Інформація про діяльність (Північно-західної інспекції з ядерної та радіаційної безпеки Держатомрегулювання на території Тернопільської області у III-му кварталі 2017 року

Urgency


ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
46021, м.Тернопіль, вул.М.Грушевського, 8
ТЕРНОПІЛЬЩИНА
РАЙДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ
ВАКАНСІЇ ТА ОГОЛОШЕННЯ
ЗВОРОТНІЙ ЗВ'ЯЗОК
ПРЕС-ЦЕНТР
RSS
ПОШУК
Розширений пошук
На головну / Доступ до публічної інформації
Система обліку публічної інформації
Роздрукувати
Розпорядження
Проекти розпорядчих документів
Реєстр публічної інформації
Вгору


ТЕРНОПІЛЬСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
46021, м.Тернопіль, вул.М.Грушевського, 8
ПОШУК
Розширений пошук
На головну
Реєстр публічної інформації
Роздрукувати
Реєстр публічної інформації за вересень 2019 року
Реєстр публічної інформації за серпень 2019 року
Реєстр публічної інформації за липень 2019 року
Реєстр публічної інформації за червень 2019 року
Реєстр публічної інформації за травень 2019 року
Реєстр публічної інформації за квітень 2019 року
Реєстр публічної інформації за березень 2019 року
Реєстр публічної інформації за лютий 2019 року
Реєстр публічної інформації за січень 2019 року
Реєстр публічної інформації за грудень 2018 року
Реєстр публічної інформації за листопад 2018 року
Реєстр публічної інформації за жовтень 2018 року
Реєстр публічної інформації за вересень 2018 року
Реєстр публічної інформації за серпень 2018 року
Реєстр публічної інформації за липень 2018 року
Реєстр публічної інформації за червень 2018 року
Реєстр публічної інформації за травень 2018 року
Реєстр публічної інформації за квітень 2018 року
Реєстр публічної інформації за березень 2018 року
Реєстр публічної інформації за лютий 2018 року
Реєстр публічної інформації за січень 2018 року
Реєстр публічної інформації за 2017 рік
Реєстр публічної інформації за 2016 рік
Реєстр публічної інформації за 2015 рік
Реєстр публічної інформації за 2014 рік
КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ
ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
Інтерактивна мапа
Містобудівна документація
АНОНСИ ПОДІЙ
ІНФОРМАЦІЙНІ ПОСЛУГИ

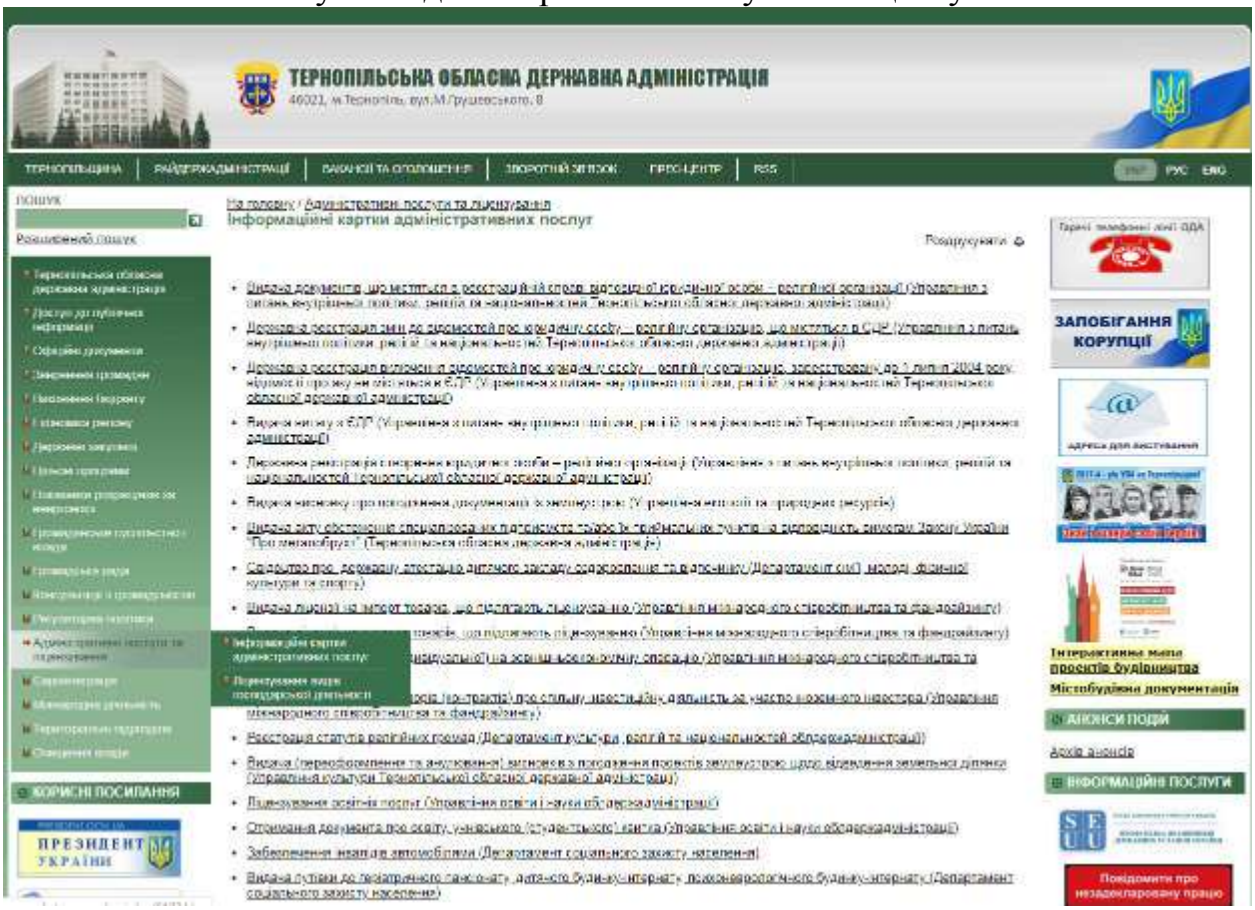
ВІДОМОСТІ

про розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації з основної діяльності, видані у вересні 2019 року

№ з/п	Назва розпорядження	№ розпорядження	Дата видачі	Джерело інформації	Форма зберігання документа	Місце зберігання документа
1	2	3	4	6	7	8
1.	Про внесення змін до розпорядження голови обласної державної адміністрації від 23 серпня 2019 року № 526-од	556-од	03.09.2019	Департамент соціального захисту населення облдержад-міністрації	У паперовому та електронному вигляді	Загальний відділ апарату облдержад-міністрації
2.	Про затвердження проекту землеустрою щодо відведення приватному агропромисловому підприємству "Дзвін" земельної ділянки на території Оришківської сільської ради Гусятинського району	557-од	03.09.2019	Головне управління Держгеокадастру у Тернопільській області	У паперовому та електронному вигляді	Загальний відділ апарату облдержад-міністрації
3.	Про передачу споруди церкви у власність релігійній громаді ПЦУ с. Темногайці Шумського району	558-од	05.09.2019	Управління з питань внутрішньої політики, релігій та національностей облдержад-міністрації	У паперовому та електронному вигляді	Загальний відділ апарату облдержад-міністрації
4.	Про організацію презентації області у провінції Чанаккале Турецької Республіки	559-од	05.09.2019	Управління міжнародного співробітництва та фандрайзингу облдерж-адміністрації	У паперовому та електронному вигляді	Загальний відділ апарату облдержад-міністрації
5.	Про припинення права постійного користування земельною ділянкою Регіонального офісу водних ресурсів у Тернопільській області	560-од	09.09.2019	Юридичний відділ апарату облдержад-міністрації	У паперовому та електронному вигляді	Загальний відділ апарату облдержад-міністрації

Система обліку публічної інформації містить лише розпорядження, проєкти розпорядчих документів, реєстр публічної інформації. У реєстрах публічної інформації містяться виключно відомості про розпорядження голови Тернопільської ОДА з основної діяльності.

Послуги – адміністративні послуги та ліцензування



Стосовно послуг визначено лише адміністративні послуги та ліцензування.

Інформаційні картки

Інформаційна картка адміністративної послуги з державної реєстрації створення юридичної особи – релігійної організації

ПОГОДЖУЮ	**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Начальник управління з питань внутрішньої політики, релігій та національностей Тернопільської обласної державної адміністрації	**Заступник голови обласної державної адміністрації**
Ігор КУЛЬЧИЦЬКИЙ	**Юрій ЮРИК**
20.03.2018	

ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА
адміністративної послуги з державної реєстрації створення юридичної особи – релігійної організації

Управління з питань внутрішньої політики, релігій та національностей Тернопільської обласної державної адміністрації

Інформація про суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центру надання адміністративних послуг	
1. Місцезнаходження	Управління з питань внутрішньої політики, релігій та національностей Тернопільської обласної державної адміністрації вул. М.Грушевського, 8, м. Тернопіль, 46021
2. Інформація щодо режиму роботи	Понеділок – четвер 09.00 – 16.00 Обідня перерва з 13.00 до 14.00 П'ятниця 09.00 – 15.00 Обідня перерва – 13.00 – 14.00
3. Телефон/факс (довідник), адреса електронної пошти та веб-сайт	Тел.: (0352) 52 22 25, факс: 52 11 40 E-mail: [illegible]

Нормативні акти, якими регламентується надання адміністративної послуги	
4. Закони України	1. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» 2. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»
5. Акти Кабінету Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1133 «Про надання послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у скорочений строк» (зі змінами)
6. Акти центральних органів виконавчої влади	Наказ Міністерства юстиції України від 18.11.2016 № 3261/5 «Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 18.11.2016 за № 1496/29810 (зі змінами); наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 № 359/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 09.02.2016 за № 200/28330 (зі змінами); наказ Міністерства юстиції України від 23.03.2016 № 784/5 «Про затвердження Порядку функціонування порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 23.03.2016 за № 427/28557 (зі змінами); наказ Міністерства юстиції України від 05.03.2012 № 368/5 «Про затвердження Вимог до написання найменування юридичної особи, її відокремленого підрозділу, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, крім організації професіоналів», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 05.03.2012 за № 367/20580 (зі змінами)

Умови отримання адміністративної послуги	
7. Підстава для отримання адміністративної послуги	Звернення засновника (засновників), або уповноваженої ним (ними) особи (далі – заявник)
8. Вичерпний перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги	**Для державної реєстрації створення юридичної особи (у тому числі в результаті виділу, злиття, перетворення, поділу) подаються:** заява про державну реєстрацію створення юридичної особи; примірник оригіналу (нотаріально засвідчену копію) рішення засновників, а у випадках, передбачених законом, – рішення відповідного державного органу, про створення юридичної особи; установчий документ юридичної особи – у разі створення юридичної особи на підставі власного установчого документа; *У разі подачі документів представником додатково подається примірник оригіналу (нотаріально засвідчена копія) документа, що підтверджує його повноваження (крім випадку, коли відомості про повноваження цього представника містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань).*
9. Спосіб подання документів, необхідних для отримання адміністративної послуги	У паперовій формі документи подаються заявником особисто або поштовим відправленням. *У разі подання заяви про державну реєстрацію поштовим відправленням справжність підпису заявника повинна бути нотаріально засвідчена.*
10. Платність (безоплатність) надання адміністративної послуги	Безоплатно
11. Строк надання адміністративної послуги	Державна реєстрація проводиться за відсутності підстав для зупинення розгляду документів та відмови у державній реєстрації протягом 24 годин після надходження документів, крім вихідних та святкових днів

	Зупинення розгляду документів здійснюється у строк, встановлений для державної реєстрації. Строк зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації, становить 15 календарних днів з дати їх зупинення.
12. Перелік підстав для зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації	Подання документів або відомостей, визначених Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», неповному обсязі; невідповідність документів вимогам, установленим статтею 15 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»; **невідповідність відомостей, зазначених у заяві про державну реєстрацію, відомостям, зазначеним у документах, поданих для державної реєстрації, або відомостям, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;** невідповідність відомостей, зазначених у документах, поданих для державної реєстрації, відомостям, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; **невідповідність реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта) відомостям, наданим відповідно до статті 13 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»;** подання документів з порушенням встановленого законодавством строку для їх подання
13. Перелік підстав для відмови у державній реєстрації	Документи подано особою, яка не має на це повноважень; у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб,

		фізичних осіб – підприємців та громадських формувань містяться відомості про судове рішення щодо заборони провадження реєстраційної дії; не усунуто підстави для зупинення розгляду документів протягом встановленого строку; документи суперечать вимогам Конституції та законів України; порушено встановлений законом порядок створення юридичної особи; невідповідність найменування юридичної особи вимогам закону; щодо засновника (учасника) юридичної особи, що створюється, проведено державну реєстрацію рішення про припинення юридичної особи в результаті її ліквідації.
14	Результат надання адміністративної послуги	Внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; установчий документ юридичної особи в електронній формі, виготовлений шляхом сканування – у разі створення юридичної особи на підставі власного установчого документа; повідомлення про відмову у державній реєстрації із зазначенням виключного переліку підстав для відмови.
15	Способи отримання відповіді (результату)	Результати надання адміністративної послуги у сфері державної реєстрації (у тому числі виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та установчий документ юридичної особи) в електронній формі оприлюднюються на порталі електронних сервісів та доступні для їх пошуку засобом доступу. За бажанням заявника з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань надається виписка у паперовій формі з проставленням підпису та печатки державного реєстратора – у разі подання заяви про державну реєстрацію у паперовій формі. У разі відмови у державній реєстрації документи, подані для державної реєстрації, повертаються (видаються, надсилаються поштовим відправленням) заявнику не пізніше наступного робочого дня з дня надходження від заявника заяви про їх повернення.

Інформаційна картка адміністративної послуги – видача висновку про погодження документації із землеустрою

ПОГОДЖЕНО	ЗАТВЕРДЖЕНО
Тернопільський міський голова	**Начальник управління екології та природних ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації**
_____ С.В.НАДАЛ	**_____О.В.СІНГАЛЕВИЧ**
(підпис)	(підпис)
МП	МП
„____" _____ 20___р.	„____" _____ 20___р.

ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

Видача висновку про погодження документації із землеустрою
(назва адміністративної послуги)

Управління екології та природних ресурсів
(найменування суб'єкта надання адміністративної послуги)
Тернопільської обласної державної адміністрації

Інформація про центр надання адміністративної послуги		
Найменування центру надання адміністративної послуги, в якому здійснюється обслуговування суб'єкта звернення		**Центр надання адміністративних послуг**
1.	**Місцезнаходження центру надання адміністративної послуги**	вул. Князя Острозького, 6, м. Тернопіль, Україна, 460000
2.	**Інформація щодо режиму роботи центру надання адміністративної послуги**	Графік прийому суб'єктів звернень: понеділок, середа, четвер - з 9.00 до 16.00; вівторок – з 11.00 до 20.00; п'ятниця, субота – з 8.00 до 15.00
3.	**Телефон/факс (довідки), адреса електронної пошти та веб-сайт центру надання адміністративної послуги**	тел. (0352) 52-83-33, 40-41-92; e-mail: cnapternopil@meta.ua http://cnap.rada.te.ua/
Нормативні акти, якими регламентується надання адміністративної послуги		
4.	**Закони України**	1. Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні", ст. ст. 4, 5;

	необхідних для отримання адміністративної послуги, а також вимоги до них	із землеустрою або копія проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки
10.	**Порядок та спосіб подання документів, необхідних для отримання адміністративної послуги**	Комплект документів подається суб'єктом господарювання (довіреною особою за наявності доручення) державному адміністраторові у ЦНАПі в 1-му примірнику.
11.	**Платність (безоплатність) надання адміністративної послуги**	безоплатно
	У разі платності:	
11.1	**Нормативно-правові акти, на підставі яких стягується плата**	-
11.2.	**Розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу**	-
11.3.	**Розрахунковий рахунок для внесення плати**	-
12.	**Строк надання адміністративної послуги**	- протягом 10 робочих днів з дня одержання документації із землеустрою - протягом 10 робочих днів з дня одержання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або копії такого проекту
13.	**Перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги**	Відмова у видачі висновку згідно з п. 5 статті 4-1 Закону „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" у разі: - подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком; - виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей; - негативного висновку за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру. Відмова у видачі висновку згідно з частиною 17 статті 186, частиною 6, 8 статті 186-1 Земельного кодексу України у разі: - невідповідності положень документації із землеустрою вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-

Скринш

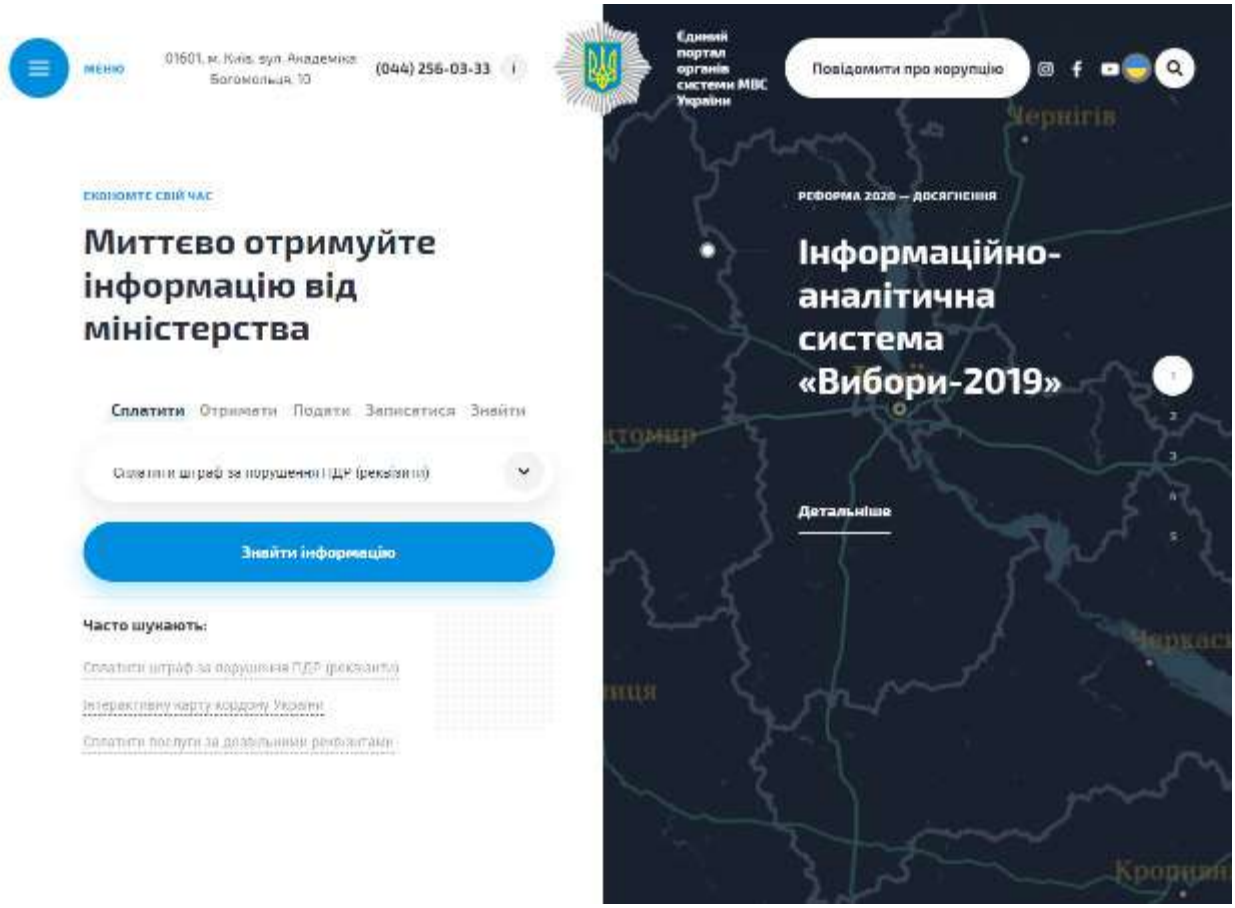
4

		правових актів, документації із землеустрою або містобудівної документації; – невідповідності положень проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівній документації; - якщо не усунено недоліки, на яких було наголошено у попередньому висновку про відмову погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.
14.	**Результат надання адміністративної послуги**	**Висновок про погодження документації із землеустрою,** зокрема: схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць; проекту землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів (у разі наявності територій чи об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення); робочого проекту землеустрою; проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, земельної ділянки, розташованої на території чи в межах об'єкта природно-заповідного фонду або в межах прибережної захисної смуги.
15.	**Способи отримання відповіді (результату)**	Висновок видається державним адміністратором суб'єктові господарювання (довіреній особі за наявності доручення)
16.	**Примітка**	-

_____

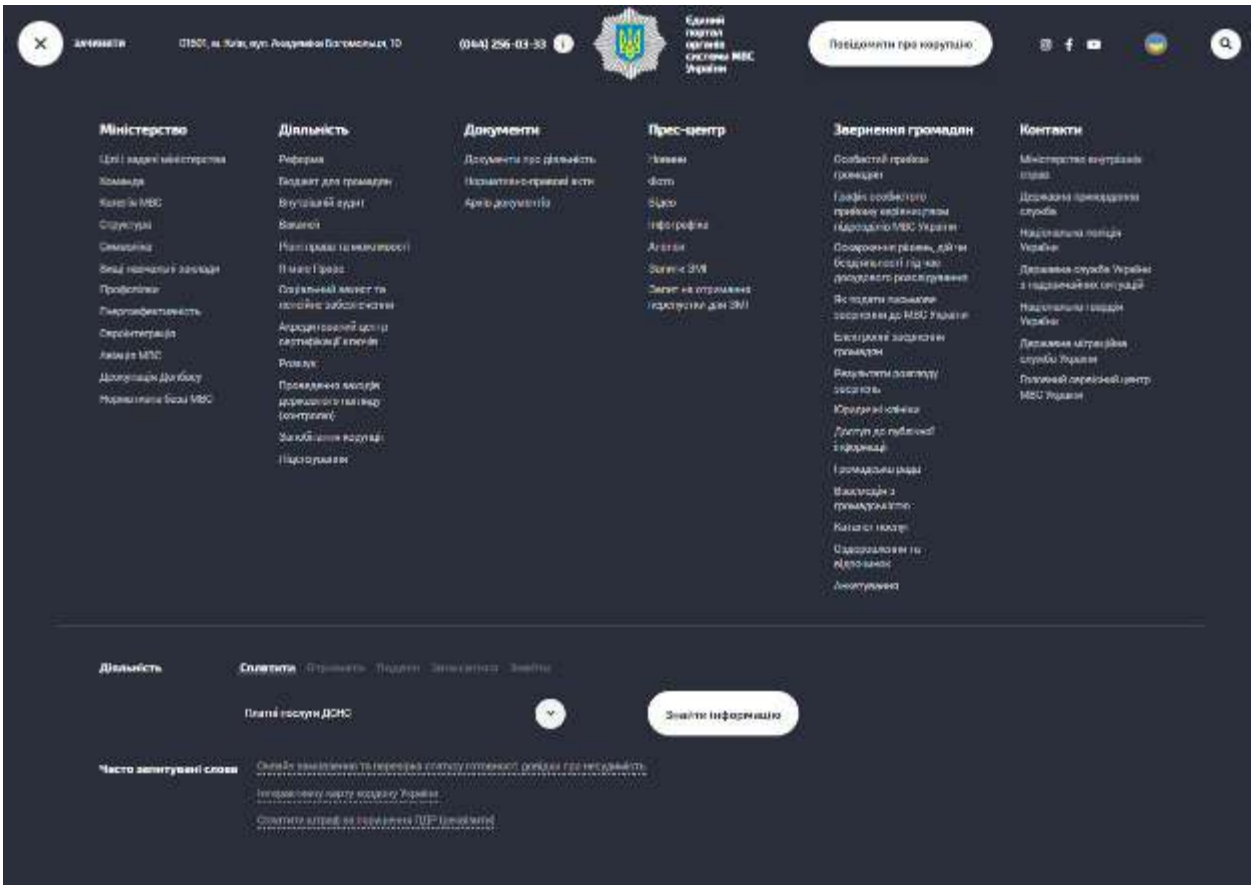
Отримання послуг деталізовано в інформаційних картках, втім на нашу думку їх необхідно удосконалити, зокрема чіткіше роз'яснити алгоритм дій, надати інформацію про вартість послуги тощо.

Додаток Д
Дослідження офіційного веб-порталу Міністерства внутрішніх справ України з позиції принципувідкритості
Адреса сайту: https://mvs.gov.ua



Так виглядає початковий інтерфейс офіційного веб-порталу МВС.

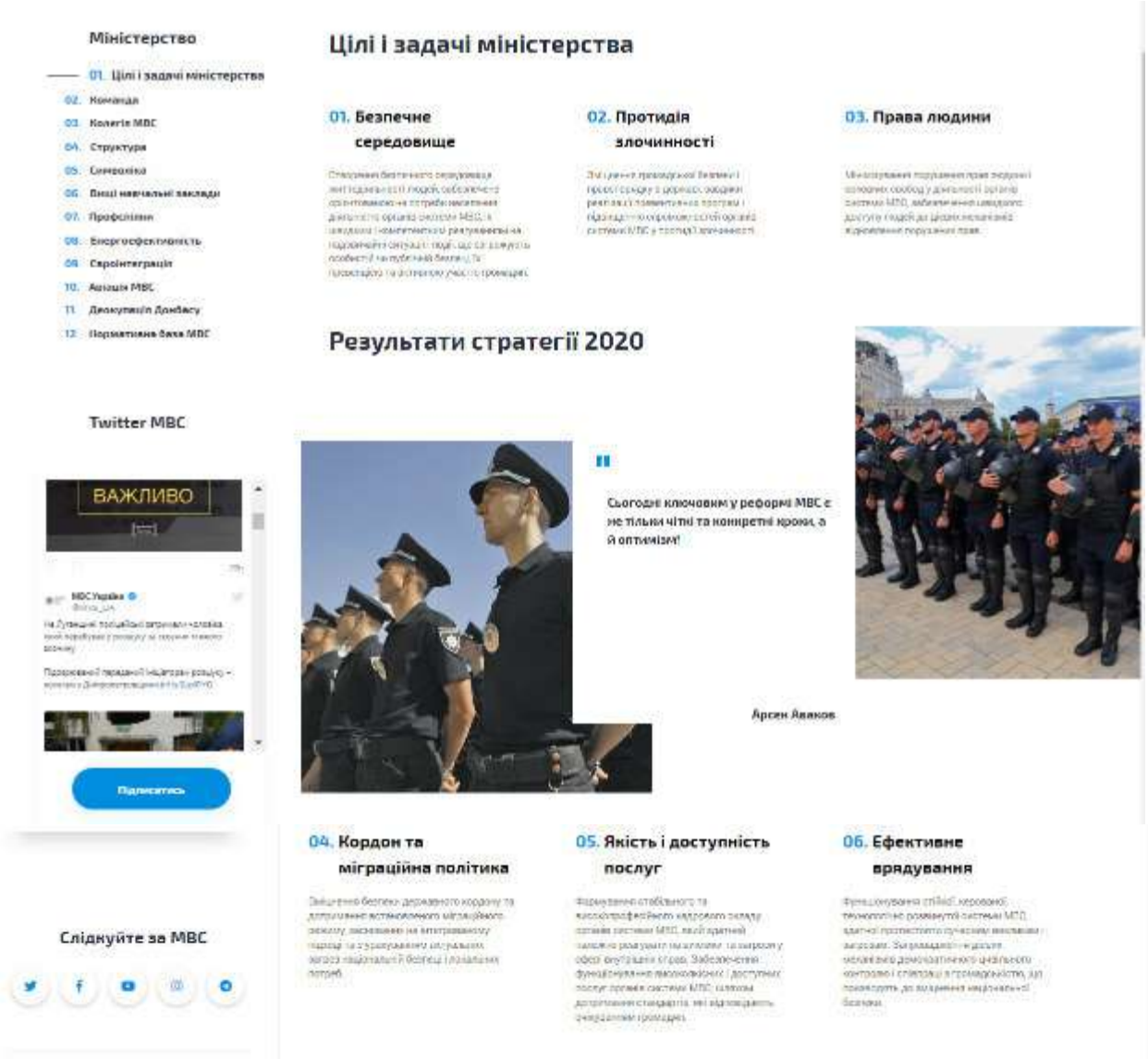
Меню офіційного веб-порталу Міністерства внутрішніх справ України



_____

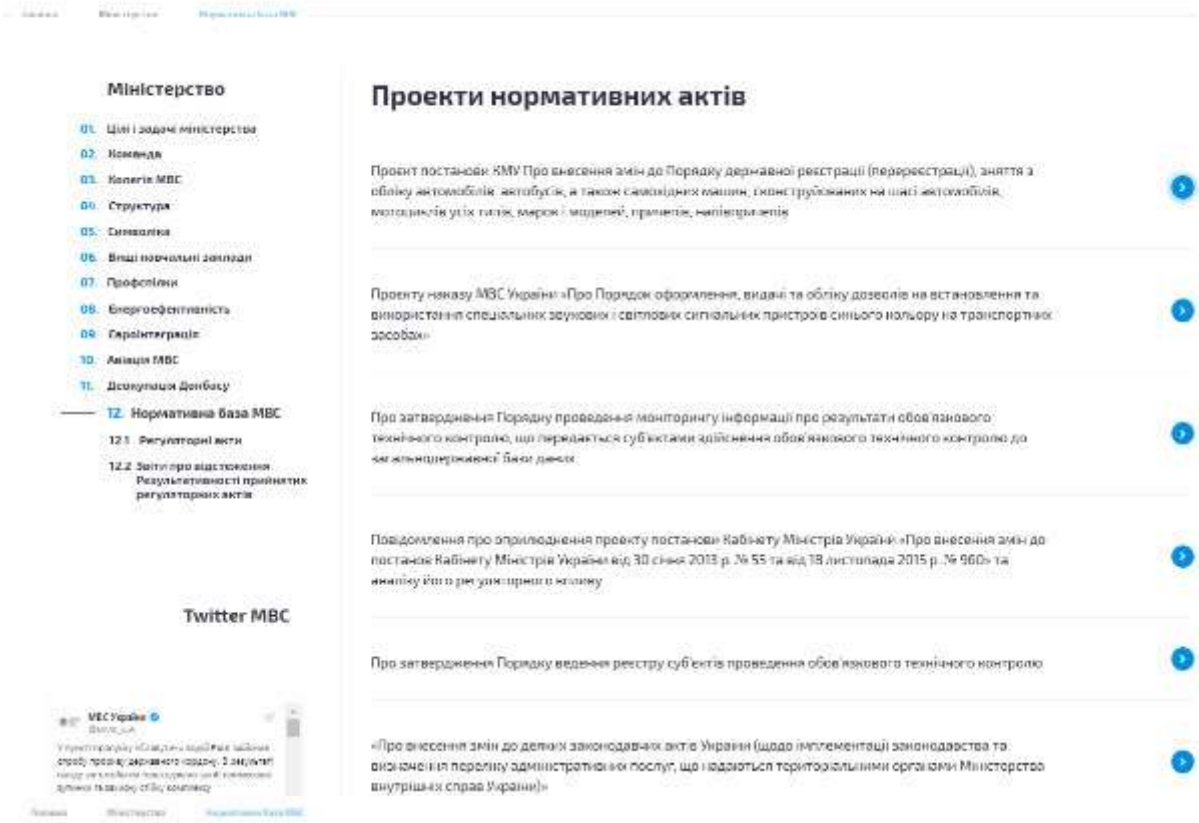
Якщо зайти в меню, то відразу відкривається 6 блоків з відповідними підрозділами.

Цілі і задачі міністерства



Цілі і задачі МВС визначено досить узагальнено.

Нормативна база МВС



Міністерство

01. Цілі і задачі міністерства
02. Команда
03. Колегія МВС
04. Структура
05. Символіка
06. Вищі навчальні заклади
07. Профспілки
08. Енергоефективність
09. Євроінтеграція
10. Авіація МВС
11. Деокупація Донбасу
12. Нормативна база МВС
12.1 Регуляторні акти
12.2 Звіти про відстеження результативності прийнятих регуляторних актів

Twitter МВС

Проекти нормативних актів

Проект постанови КМУ Про внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів

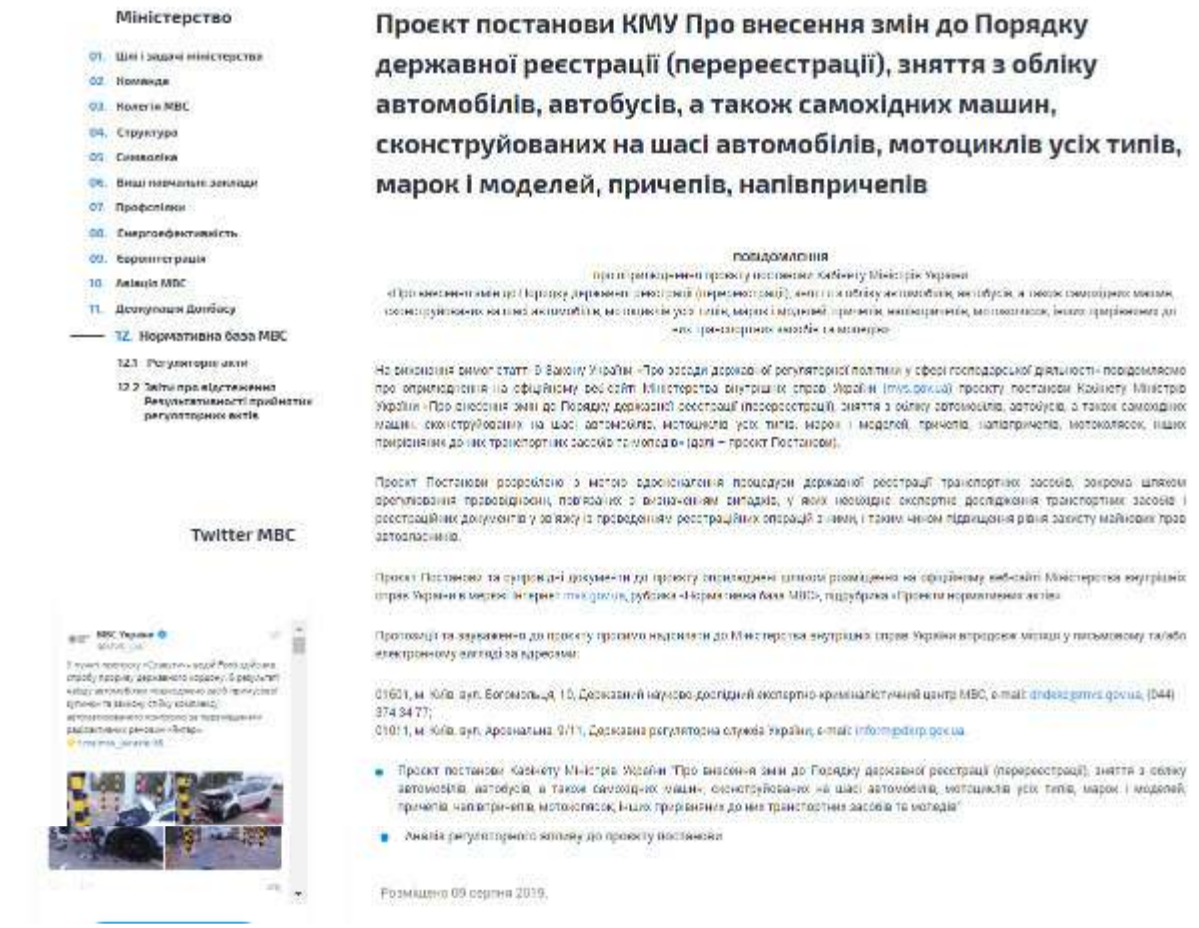
Проекту наказу МВС України «Про Порядок оформлення, видачі та обліку дозволів на встановлення та використання спеціальних звукових і світлових сигнальних пристроїв синього кольору на транспортних засобах»

Про затвердження Порядку проведення моніторингу інформації про результати обов'язкового технічного контролю, що передається суб'єктами здійснення обов'язкового технічного контролю до загальнодержавної бази даних

Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 55 та від 18 листопада 2015 р. № 960» та аналізу його регуляторного впливу

Про затвердження Порядку ведення реєстру суб'єктів проведення обов'язкового технічного контролю

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації законодавства та виключення переліку адміністративних послуг, що надаються територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України)»



Міністерство

01. Цілі і задачі міністерства
02. Команда
03. Колегія МВС
04. Структура
05. Символіка
06. Вищі навчальні заклади
07. Профспілки
08. Енергоефективність
09. Євроінтеграція
10. Авіація МВС
11. Деокупація Донбасу
12. Нормативна база МВС
12.1 Регуляторні акти
12.2 Звіти про відстеження результативності прийнятих регуляторних актів

Twitter МВС

Проєкт постанови КМУ Про внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів

ПОВІДОМЛЕННЯ

про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів»

На виконання вимог статті 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» повідомляємо про оприлюднення на офіційному веб-сайті Міністерства внутрішніх справ України (mvs.gov.ua) проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів» (далі – проект Постанови).

Проект Постанови розроблено з метою вдосконалення процедури державної реєстрації транспортних засобів, зокрема шляхом врегулювання провадженню, пов'язаних з визначенням вартості, у яких необхідне експертне дослідження транспортних засобів і реєстраційних документів у зв'язку із проведенням реєстраційних операцій з ними, і таким чином підвищення рівня захисту майнових прав автовласників.

Проект Постанови та супроводжуючі документи до проекту оприлюднені цілком розміщення на офіційному веб-сайті Міністерства внутрішніх справ України в мережі Інтернет (mvs.gov.ua, рубрика «Нормативна база МВС», підрубрика «Проекти нормативних актів»).

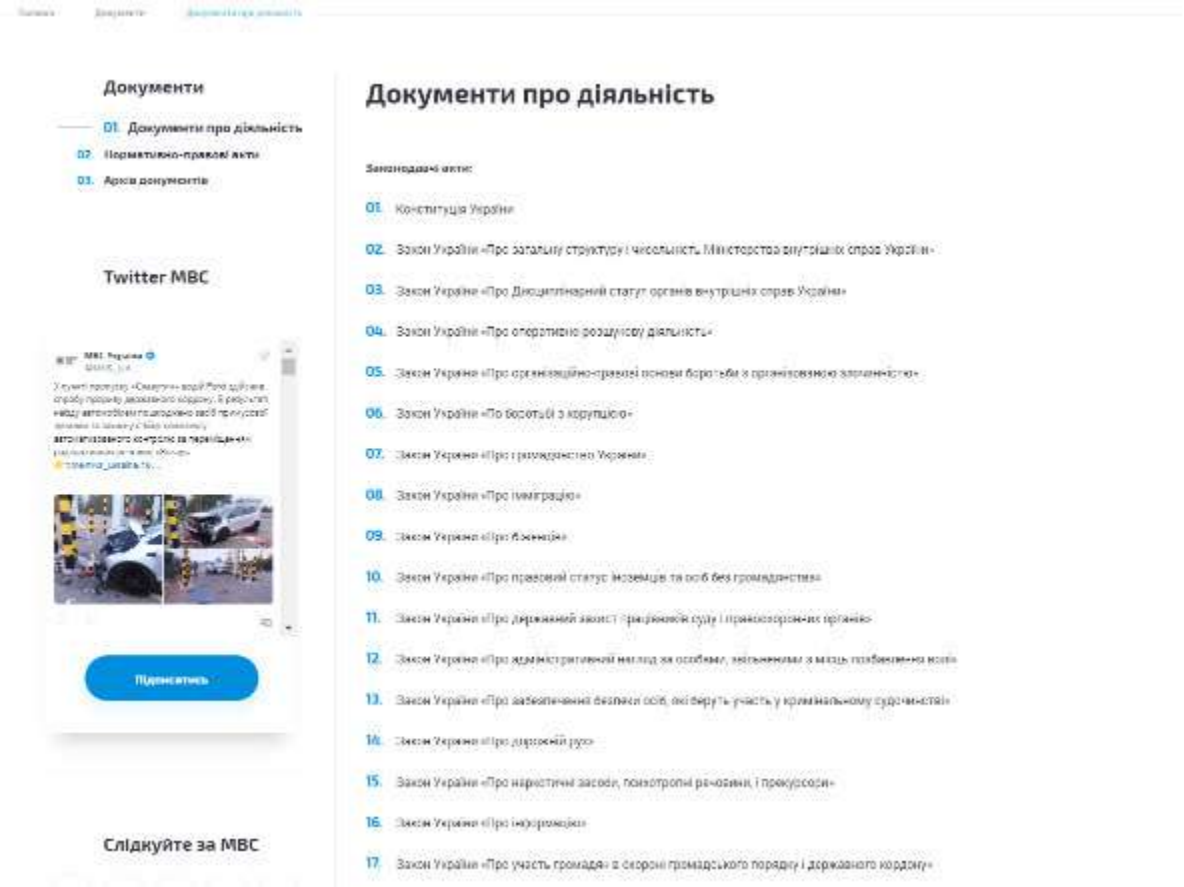
Пропозиції та зауваження до проекту прошу надсилати до Міністерства внутрішніх справ України впродовж місяця у письмовому та/або електронному вигляді за адресами:

01601, м. Київ, вул. Богомольця, 10, Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС, e-mail: dndekc@mvs.gov.ua, (044) 374 34 77;
01011, м. Київ, вул. Арсенальна, 9/11, Державна регуляторна служба України, e-mail: info@dprp.gov.ua

- Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів»
- Аналіз регуляторного впливу до проекту постанови

Розміщено 09 серпня 2019.

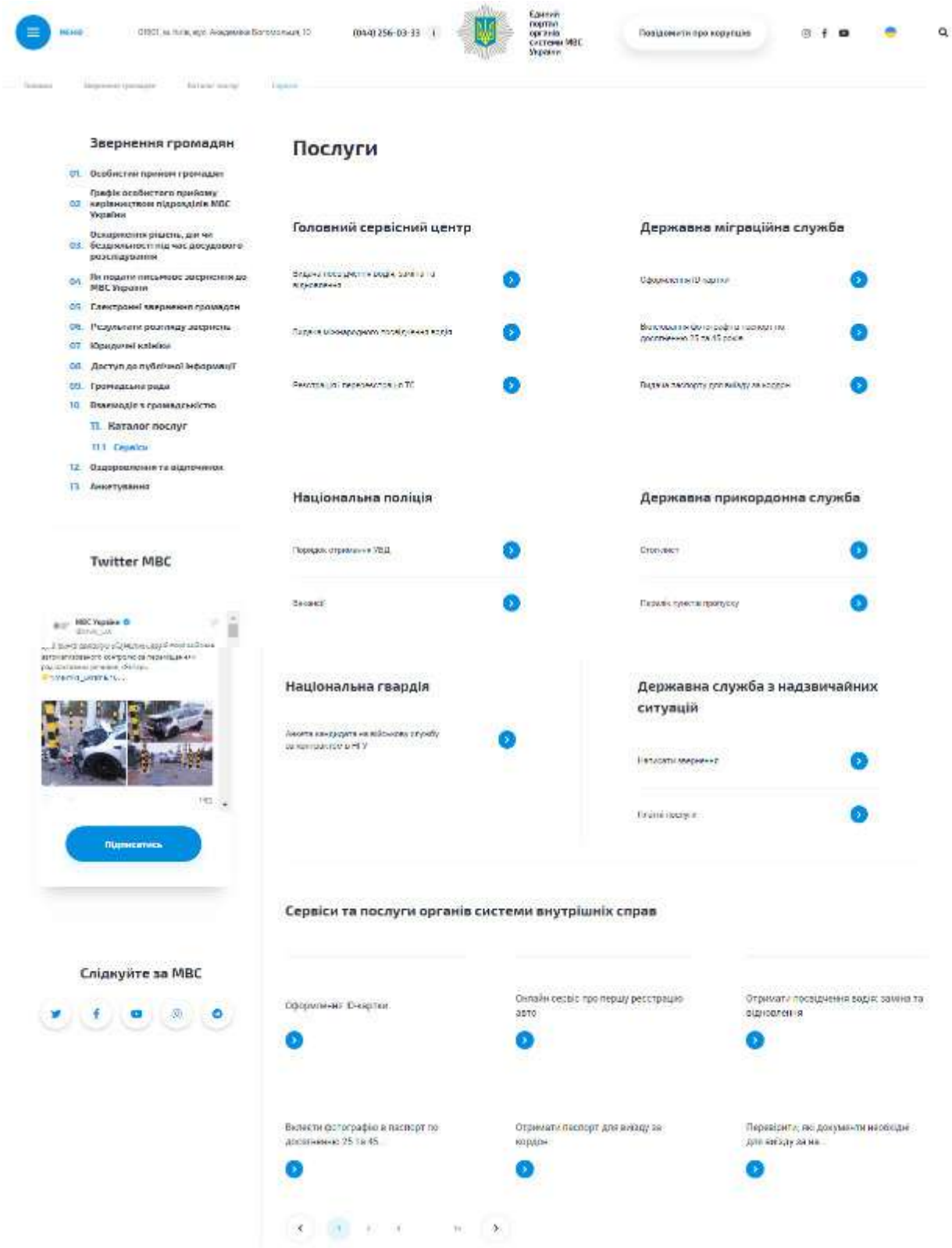
Документи



Можемо відмітити, що нормативна база МВС є у блоці міністерство, проте там розміщені проєкти нормативних актів, а документи про діяльність, нормативно-правові акти, архів документів – у блоці документи.

Якщо говорити про можливість участі громадян у прийнятті тих чи інших рішень, зокрема участь у обговоренні проєктів нормативних актів, то варто зазначити, що будь-які коментарі стосовно проєктів актів громадяни можуть надсилати лише на вказані електронні адреси. Видимими для широкого загалу вони не будуть.

Послуги


Звернення громадян
Twitter МВС
Підписатись
Слідкуйте за МВС
Послуги
Головний сервісний центр
Державна міграційна служба
Національна поліція
Державна прикордонна служба
Національна гвардія
Державна служба з надзвичайних ситуацій
Сервіси та послуги органів системи внутрішніх справ

Сервіси та послуги органів системи внутрішніх справ

Оформлення ID-картки

Онлайн сервіс про першу реєстрацію авто

Отримати посвідчення водія: заміна та відновлення

Вклеєти фотографію в паспорт по досягненню 25 та 45...

Отримати паспорт для виїзду за кордон

Перевірити, які документи необхідні для виїзду за на...

1 2 3 ... 15

Перевірка транслітерації

Міграційний калькулятор

Отримати міжнароде посвідчення водія

Онлайн замовлення та перевірка статусу готовності про...

Порядок отримання статусу УБД

Перевірка легітимності довідки про судимість

2 3 4 ... 15

Отримати прогноз погоди

Платні послуги ДСНС

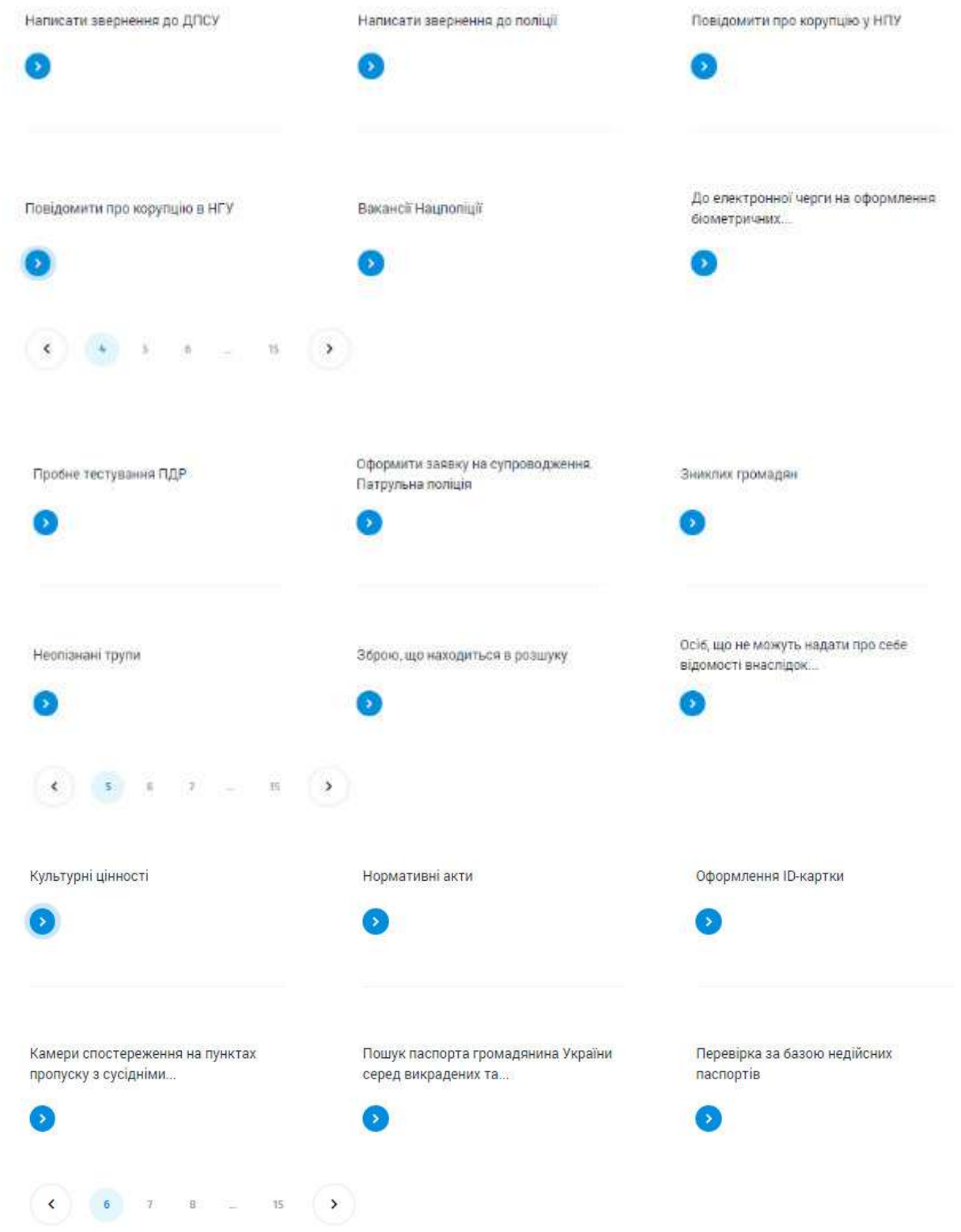
Сплатити штраф за порушення ПДР (реквізити)

Сплата штрафів за порушення правил дорожнього руху...

Інформаційну анкету кандидата на військову службу за в...

Написати звернення ДСНС

3 4 5 ... 15



Каталог послуг міститься у блоці звернення громадян, та, як зазначено на веб-порталі включає сервіси. Послуги згруповано за блоками відповідних ЦОВВ діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ: Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба, Національна поліція та інші.

При цьому, окремим блоком визначено сервіси та послуги органів системи внутрішніх справ, який вміщує такі блоки: онлайн-сервіс про першу реєстрацію авто, отримання паспорту для виїзду за кордон, порядок отримання статусу УБД, міграційний калькулятор, написати звернення до поліції, написати звернення до ДПСУ, вакансії Нацполіції, повідомлення про корупцію в НГУ тощо.

Таким чином, чіткого визначення послуг, які надаються саме МВС не наведено. Крім цього у цій вкладці, яка на нашу думку мала б бути розміщена у блоці діяльність, вміщено і написання звернень, і повідомлення про корупцію, і вакансії.

Оформлення ід-картки

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

Про ДМС · Послуги · Діяльність · Часті питання · Новини · Телефони «гарячих ліній»

ID: Оформлення паспорта громадянина України у формі картки (у разі обміну паспорта, замість втраченого...

Послуги / Паспорт громадянина України (ID) / ID: Оформлення паспорта громадянина України у...

ID: Оформлення паспорта громадянина України у формі картки (у разі обміну паспорта, замість втраченого або викраденого)

aA

Підстави для отримання послуги

I. Обмін паспорта здійснюється у разі:

1. зміни інформації, внесеної до паспорта (крім додаткової змінної інформації);
2. отримання реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків (РНОКПП) або повідомлення про відмову від прийняття зазначеного номера (за бажанням);
3. виявлення помилки в інформації, внесеної до паспорта;
4. закінчення строку дії паспорта;
5. непридатності паспорта для подальшого використання;
6. якщо особа досягла 25- чи 45-річного віку та не звернулася в установленому законодавством порядку не пізніше як через місяць після досягнення відповідного віку для вклеювання до паспорта зразка 1994 року нових фотокарток;
7. наявності в особи паспорта зразка 1994 року (за бажанням).

II. Оформлення паспорта замість втраченого або викраденого.

Як отримати послугу

- зібрати необхідні документи;
- звернутися до територіального підрозділу ДМС України за зареєстрованим місцем проживання, або до відповідного центру надання адміністративних послуг (ЦНАП), центру обслуговування «Паспортний сервіс» ДП «Документ».

У разі, коли особа не має місця проживання, за адресою якої вона може бути зареєстрована, та з певних причин не може або не бажає отримувати статус бездомної особи, або знята з реєстрації місця проживання, слід звернутися до територіального підрозділу ДМС України, центру надання адміністративних послуг, центру обслуговування «Паспортний сервіс» ДП «Документ» за останнім зареєстрованим місцем проживання або за фактичним місцем проживання.

Особа, яка відбуває покарання в установах виконання покарань або перебуває на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу, подає документи через уповноважену особу до територіального підрозділу ДМС за місцем розташування адміністрації відповідної установи або закладу.

Бездомна особа подає документи до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем майбутньої реєстрації/ місця проживання.

Якщо втрачено/викрадено паспорт у формі картки або він підлягає обміну звернутися можливо до будь-якого територіального органу/підрозділу ДМС України, або до відповідного центру надання адміністративних послуг (ЦНАП), центру обслуговування «Паспортний сервіс» ДП «Документ».

Увага !

Тільки до територіального підрозділу ДМС:

- повернення на проживання в Україну особи, яка постійно проживала за кордоном;
- оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, що підтверджується медичним висновком відповідного закладу охорони здоров'я, оформленим в установленому порядку, якщо така особа не отримувала паспорта, оформленого із застосуванням засобів Реєстру;
- відбування особою покарання в установах виконання покарань або перебування на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу.

Якщо Ви маєте довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (ВПО) - до територіального підрозділу ДМС, а також центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), центрів обслуговування «Паспортний сервіс» ДП «Документ» за місцем фактичного проживання, яке зазначене у довідці;

Якщо на момент подання документів Ви втратили довідку ВПО, у заяві про втрату паспорта обов'язково зазначаєте обставини втрати документа та структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районний, районний у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад, яким видано згадану довідку, з метою подальшої перевірки цієї інформації працівником територіального підрозділу ДМС.

Якщо Ви не отримували довідку ВПО та маєте зареєстроване місце проживання на території Донецької або Луганської області де органи державної влади не здійснюють свої повноваження, документи, необхідні для оформлення паспорта замість втраченого або викраденого, обміну паспорта зразка 1994 року, необхідно подавати до будь-якого територіального підрозділу ГУДМС України в Донецькій області та відповідно УДМС України в Луганській області, який здійснює свої повноваження.

Якщо Ви проживаєте на тимчасово окупованій території України АР Крим або м. Севастополь документи, необхідні для оформлення паспорта замість втраченого або викраденого, обміну паспорта зразка 1994 року Ви можете подавати до будь-якого територіального підрозділу ДМС, а також центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), центрів обслуговування «Паспортний сервіс» ДП «Документ» за місцем звернення.

— отримати паспорт у місці, де подавалася заява.

Вартість послуги

Загальна вартість адміністративного збору у разі оформлення протягом 20 робочих днів становить 345 грн., у тому числі:

— вартість адміністративної послуги за оформлення та видачу паспорта громадянина України у формі картки: 126 грн.

— вартість бланка: 219 грн.

Загальна вартість адміністративного збору у разі термінового (протягом 10 робочих днів) оформлення становить 471 грн., у тому числі:

— вартість адміністративних послуг за оформлення та видачу паспорта громадянина України у формі картки: 252 грн.

— вартість бланка: 219 грн.

* у разі обміну замість втраченого чи пошкодженого паспорта сплачується держмито у розмірі 34 грн. (два неоподатковуваних мінімуми доходів громадян).

Подача заяви

Документи для оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обміну паспорта подаються особою або її законним представником/уповноваженою особою до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за зареєстрованим місцем проживання особи.

Заява-анкета заповнюється працівником ДМС або адміністратором ЦНАП.

Записатися до електронної черги

Необхідні документи

Для обміну паспорта заявник подає такі документи:

1. паспорт, що підлягає обміну;
2. документи, що підтверджують обставини, у зв'язку з якими паспорт підлягає обміну (крім випадків, передбачених підпунктами 4 і 6 пункту 6 Порядку);
3. посвідчення про взяття на облік бездомних осіб (для бездомних осіб);
4. довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (для внутрішньо переміщених осіб);
5. документ, що посвідчує особу законного представника/уповноваженої особи, та документ, що підтверджує повноваження особи як законного представника/уповноваженої особи;
6. документи, що підтверджують сплату адміністративного збору, або оригінал документа про звільнення від його сплати. Оригінал документа про звільнення від сплати адміністративного збору повертається заявнику, а до заяви-анкети додається його копія, засвідчена працівником територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта шляхом проставлення відмітки "Згідно з оригіналом" та підпису із зазначенням його посади, прізвища, ініціалів та дати;

7. документи, що підтверджують відомості для внесення додаткової змінної інформації до безконтактного електронного носія та у паспорт (за наявності таких документів):

   про місце проживання - довідку органу реєстрації встановленого зразка (крім випадків, коли здійснюється обмін паспорта зразка 1994 року);

   про народження дітей - свідоцтва про народження дітей;

   про шлюб і розірвання шлюбу - свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу, яке набрало законної сили, або виданий компетентними органами іноземної держави документ, який згідно з її національним законодавством підтверджує відповідний факт;

   про зміну імені - свідоцтво про зміну імені, свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу, яке набрало законної сили, або виданий компетентними органами іноземної держави документ, який згідно з її національним законодавством підтверджує відповідний факт;

   довідку про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків або повідомлення про відмову від його прийняття.

8. одну фотокартку розміром 10 х 15 сантиметрів для внесення відцифрованого образу обличчя особи шляхом сканування із застосуванням засобів Реєстру - для оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, що підтверджується медичним висновком відповідного закладу охорони здоров'я, оформленим в установленому порядку, або особі, яка відбуває покарання в установах виконання покарань або перебуває на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу (в разі потреби). Фотокартка повинна відповідати вимогам рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) Doc 9303.

Для оформлення паспорта замість втраченого або викраденого заявник подає такі документи:

1. заяву встановленого МВС зразка про втрату або викрадення паспорта зразка 1994 року (далі - заява про втрату паспорта);
2. витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань (у разі викрадення паспорта на території України);
3. посвідчення про взяття на облік бездомних осіб (для бездомних осіб);
4. довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (для внутрішньо переміщених осіб);
5. рішення суду про встановлення особи (для осіб, яких не було встановлено за результатами проведення процедури встановлення особи);
6. документ, що посвідчує особу законного представника/ уповноваженої особи, та документ, що підтверджує повноваження особи як законного представника/уповноваженої особи;
7. документи, що підтверджують сплату адміністративного збору, або оригінал документа про звільнення від його сплати. Оригінал документа про звільнення від сплати адміністративного збору повертається заявнику, а до заяви-анкети додається його копія, засвідчена працівником територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта шляхом проставлення відмітки "Згідно з оригіналом" та підпису із зазначенням його посади, прізвища, ініціалів та дати;
8. документи, що підтверджують відомості для внесення додаткової змінної інформації до безконтактного електронного носія та у паспорт (за наявності таких документів):
   про місце проживання - довідку органу реєстрації встановленого зразка;

   про народження дітей - свідоцтва про народження дітей;

   про шлюб і розірвання шлюбу - свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу, яке набрало законної сили, або виданий компетентними органами іноземної держави документ, який згідно з її національним законодавством підтверджує відповідний факт;

   про зміну імені - свідоцтво про зміну імені, свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу, яке набрало законної сили, або виданий компетентними органами іноземної держави документ, який згідно з її національним законодавством підтверджує відповідний факт;

   довідку про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків або повідомлення про відмову від його прийняття;
9. одну фотокартку розміром 10 х 15 сантиметрів для внесення відцифрованого образу обличчя особи шляхом сканування із застосуванням засобів Реєстру - для оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, що підтверджується медичним висновком відповідного закладу охорони здоров'я, оформленим в установленому порядку, або особі, яка відбуває покарання в установах виконання покарань або перебуває на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу (в разі потреби). Фотокартка повинна відповідати вимогам рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) Doc 9303.

Видані компетентними органами іноземної держави документи засвідчуються в установленому законодавством порядку, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Такі документи подаються з перекладом на українську мову, засвідченим нотаріально.

Оригінали документів (крім довідки про реєстрацію особи громадянином України, паспорта, що підлягає обміну та квитанції про сплату обов'язкових платежів) повертаються особі або її законному представнику/уповноваженій особі після оформлення заяви-анкети.

Транслітерація

Внесення до заяви-анкети та у подальшому у паспорт написання складових імені «прізвища» та «імені» здійснюється українською мовою та латинськими літерами відповідно до Таблиці транслітерації українського алфавіту латиницею, затвердженою постановою КМУ від 27.01.2010 N°55.

За необхідності написання прізвища або/та ім'я латинськими літерами відповідно до написання у раніше виданих на ім'я особи документах, під час оформлення заяви-анкети подається письмова заява та документ, що підтверджує зазначений факт, а саме:

— паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, службовий, дипломатичний паспорт, проїзний документ дитини (дійсні або строк дії яких закінчився);

— документ, що підтверджує факт народження, зміни імені (у тому числі у разі укладення або розірвання шлюбу), виданого компетентним органом іноземної держави та легалізованого в установленому порядку;

— раніше видані паспорта на ім'я дитини/батьків (або одного з них)/одного з подружжя, у тому числі в паспортах для виїзду за кордон, виданих іноземними державами, якщо дитина/батьки/один з подружжя є іноземцями.

Термін розгляду заяви

Не пізніше ніж через 20 робочих дня з дня оформлення заяви-анкети для його отримання

Не пізніше ніж через 10 робочих дня з дня оформлення заяви-анкети для його термінового отримання.

У випадках проведення під час оформлення процедури встановлення особи строк оформлення паспорта продовжується до двох місяців (пункт 43, 62, 81 Порядку).

Результат отримання послуги

Видача паспорта громадянина України у формі картки

Строк дії документа, що є результатом отримання послуги

— особам віком від 14 до 18 років паспорт громадянина України у формі картки видається зі строком дії 4 роки;

— особам, яким виповнилося 18 років, паспорт громадянина України у формі картки видається зі строком дії 10 років

Підстави для відмови у наданні послуги

1. особа не є громадянином України;
2. особа вже отримала паспорт (у тому числі паспорт зразка 1994 року), який є дійсним на день звернення (крім випадків обміну паспорта у зв'язку з виявленням помилки в інформації, внесеній до нього; звернення для обміну протягом одного місяця до дати закінчення строку дії паспорта; непридатності для подальшого використання);
3. дані, отримані з баз даних Реєстру, картотек, не підтверджують надану заявником інформацію;
4. за видачею паспорта звернувся законний представник, який не має документально підтверджених повноважень на отримання паспорта;
5. особа подала не в повному обсязі документи та інформацію, необхідні для оформлення і видачі паспорта;
6. особу не встановлено за результатами проведення процедури встановлення особи.

Строк звернення до територіального підрозділу ДМС України

У разі виникнення обставин (подій), у зв'язку з якими паспорт підлягає обміну (крім закінчення строку дії паспорта), документи для його обміну подаються протягом одного місяця з дати настання таких обставин (подій).

У разі закінчення строку дії паспорта документи для його обміну можуть бути подані протягом одного місяця до дати закінчення строку його дії. У такому випадку паспорт, що підлягає обміну, після прийому документів повертається особі та здається нею під час отримання нового паспорта.

Відповідальність за порушення міграційного законодавства України

Стаття 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення

Проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт громадянина України, без паспорта громадянина України або за недійсним паспортом громадянина України, а також проживання громадян без реєстрації місця проживання -
тягнуть за собою попередження.
Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачені частиною першою цієї статті, -
тягнуть за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 198 Кодексу України про адміністративні правопорушення

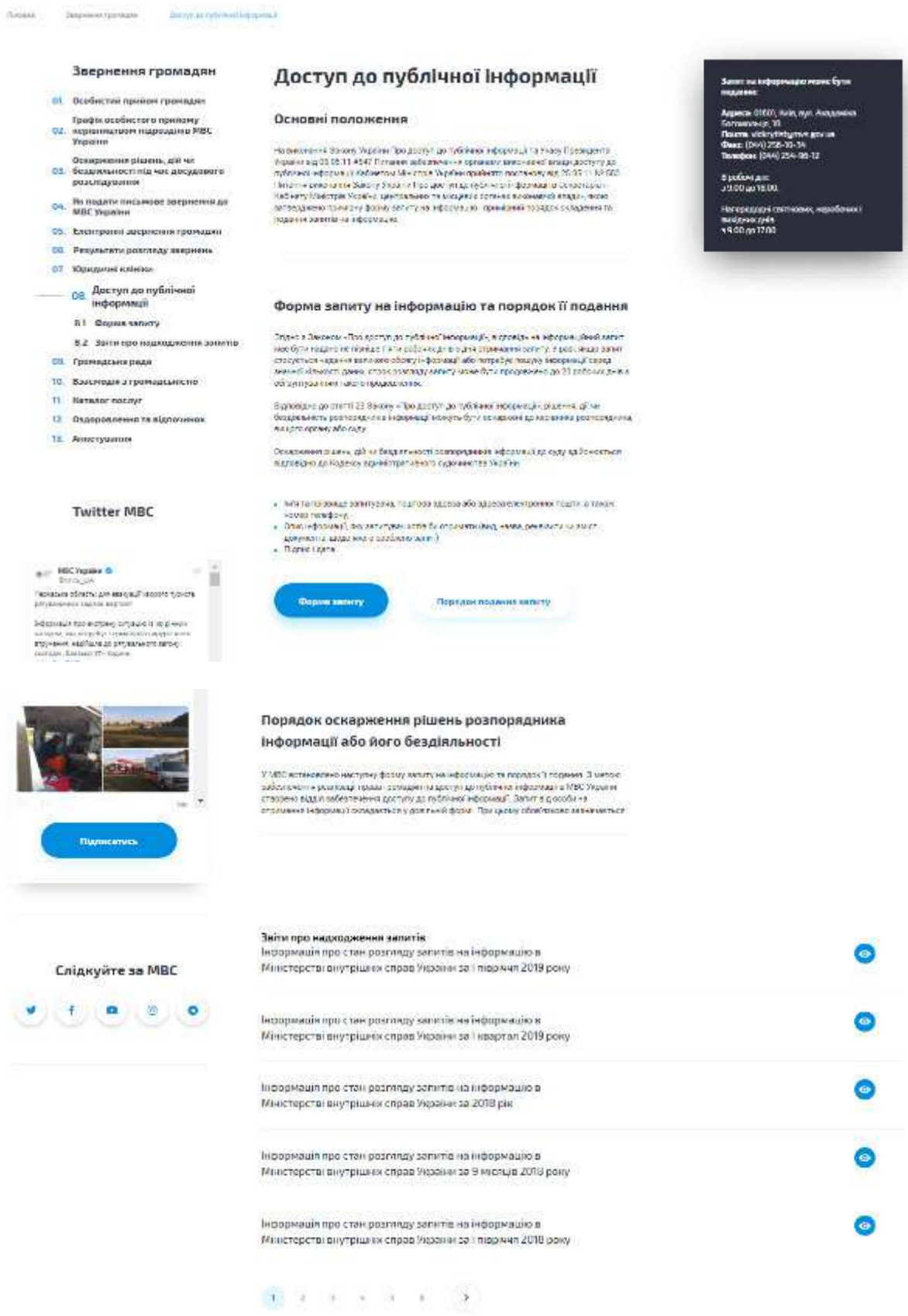
Умисне зіпсуття паспорта чи недбале зберігання паспорта, що спричинило його втрату - тягне за собою попередження або накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

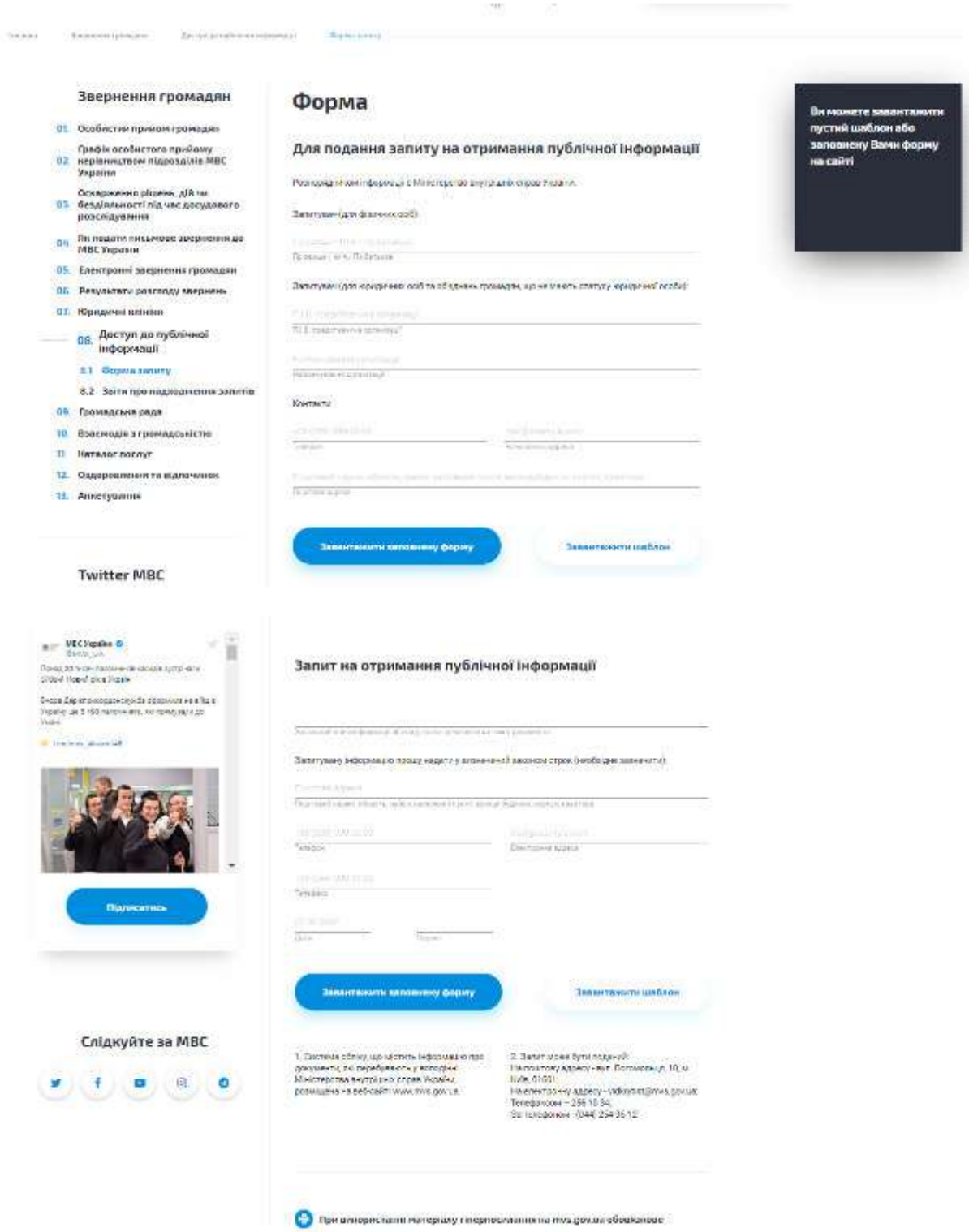
Акти законодавства, що регулюють надання послуги:

- Ст.21 ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 N° 5492 - VI
- Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою ВРУ «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26.06.1992 N°2503-XII
- ЗУ «Про громадянство України» від 18.01.2001 N°2235-III
- ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 N°1706-VII.
- ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 N°1207-VII.
- Постанова КМУ від 25.03.2015 N°302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України»
- Постанова КМУ від 04.06.2014 N°289 «Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України»
- Постанова КМУ від 02.11.2016 N°770 «Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції»
- Розпорядження КМУ від 07.11.2014 N°1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення»
- Наказ МВС «Про затвердження зразка заяви-анкети для внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 26.11.2014 N° 1279

Якщо ми оберемо послугу, наприклад, оформлення ID-картки, то ми одразу переходимо на веб-портал Державної міграційної служби України. Як видно на скриншотах, інформація стосовно отримання цієї послуги є дуже деталізованою, при цьому он-лайн можна записатися і до електронної черги.

Звернення громадян. Доступ до публічної інформації.




Звернення громадян
01. Особистий прийом громадян
02. Графік особистого прийому керівництвом підрозділів МВС України
03. Оскарження рішень, дій та бездіяльності під час досудового розслідування
04. Як подати письмове звернення до МВС України
05. Електронні звернення громадян
06. Результати розгляду звернень
07. Юридичні клініки
08. Доступ до публічної інформації
8.1 Форма запиту
8.2 Звіти про надходження запитів
09. Громадська рада
10. Взаємодія з громадськістю
11. Каталог послуг
12. Оздоровлення та відпочинок
13. Анкетування
Twitter МВС
Підписатись
Слідкуйте за МВС
Форма
Для подання запиту на отримання публічної інформації
Контакти
Завантажити заповнену форму
Завантажити шаблон
Ви можете завантажити пустий шаблон або заповнену Вами форму на сайті
Запит на отримання публічної інформації
Завантажити заповнену форму
Завантажити шаблон

Інформація про стан розгляду запитів на інформацію в Міністерстві внутрішніх справ України за І півріччя 2019 року

Загальна кількість отриманих запитів на інформацію		4372
Кількість запитів на інформацію, що надійшла	поштою	1475
	телефоном	21
	факсом	32
	електронною поштою	2387
	особистий прийом	507
	від представників засобів масової інформації	748
	від громадян	2411
	від юридичних осіб	1002
	від об'єднань громадян без статусу юридичної особи	211
Результат розгляду запитів на інформацію	задоволено	1891
	недійсною наявною розпорядчими інформації	608
	відмовлено	36
	надано роз'яснень	1740
	опрацьовується	17

Найбільш запитувані види інформації

Правова інформація-1327;

інформація про особу 1289;

статистична інформація 1008;

інформація про роботу послуги (товари)- 201;

інша інформація про діяльність ОВС -234;

інші види інформації 263.

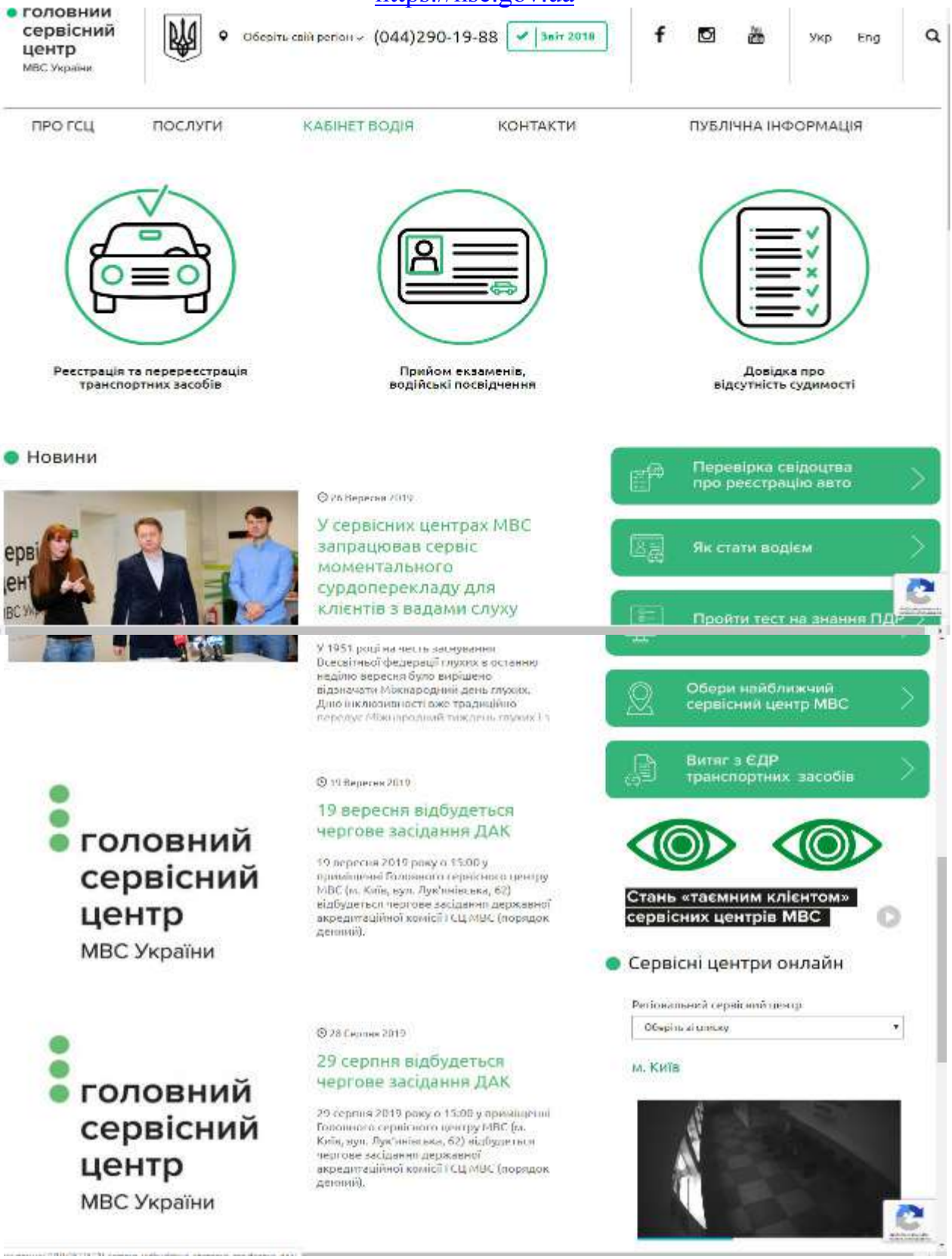
Для звернень громадян блок досить обширний, що стосується доступу до публічної інформації, то є форма запиту і звіти про надходження запитів.

Додаток Е

Дослідження офіційного веб-порталу Головного сервісного центру МВС з позиції принципу відкритості

Адреса сайту:

https://hsc.gov.ua



Перейти до новин

Часті запитання

- Які документи необхідні для виїзду за кордон на транспортному засобі?
- Перша реєстрація та питання сертифікації ТЗ
- Обов'язковий технічний контроль: що це, для кого?
- Як отримати індивідуальний номерний знак?
- Як зняти транспортний засіб з обліку, куди звертатися, які документи потрібні, терміни зняття?
- Як відновити втрачене чи викрадене посвідчення водія (у тому числі у разі, якщо документ втрачено чи викрадено за кордоном)?
- Як повідомити про вимагання корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення посадовими особами територіальних органів з надання сервісних послуг МВС?

Більше запитань...

© 2016 - 2019. Головний сервісний центр МВС

04071, м. Київ 71, вул. Лук'янівська, 62
Інформаційний центр: 044-290-19-88

Про ГСЦ

Хто ми
Керівництво
Структура
Розпорядок роботи
Графіки особистого прийому

Послуги

Технічний контроль
Порядок доступу до ІПАС
ГАО

Медіа

Прес-релізи
Новини

ГСЦ у соцмережах

Головна / Послуги / FAQ

FAQ

Посвідчення водія

- Як отримати посвідчення водія вперше?
- Де переглянути мапи маршрутів для складання практичного іспиту з навичок керування транспортними засобами?
- Як відновити втрачене чи викрадене посвідчення водія (у тому числі у разі, якщо документ втрачено чи викрадено за кордоном)? [ІНФОГРАФІКА]
- У яких країнах світу можна користуватися національним посвідченням водія, а у яких визнаються лише міжнародні посвідчення водія ?
- Які документи необхідні для заміни посвідчення водія? [ІНФОГРАФІКА, ВІДЕО]
- Які документи необхідні для отримання міжнародного посвідчення водія?

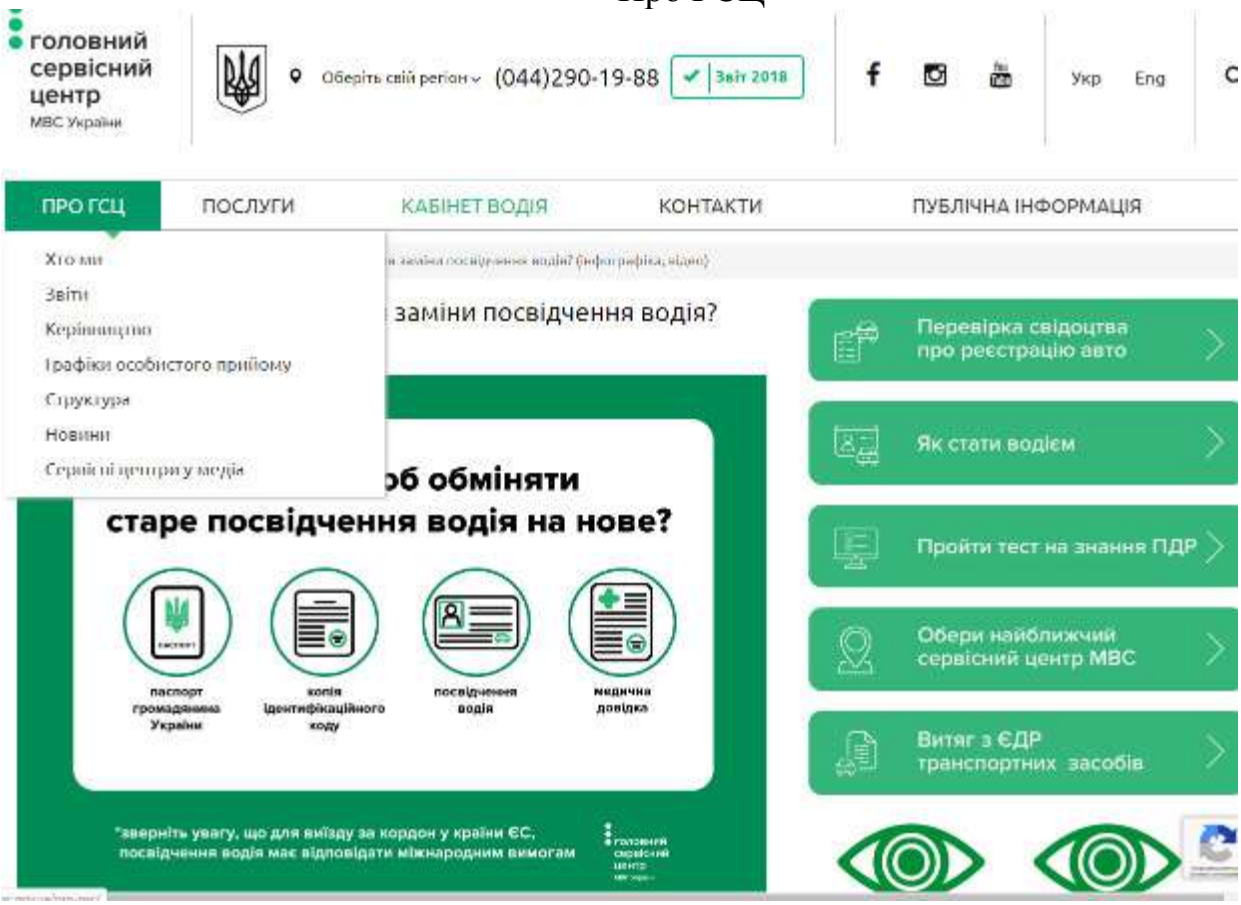
Реєстрація/перереєстрація ТЗ

- Перша реєстрація та питання сертифікації ТЗ .
- Реєстрація ТЗ ввезеного з-за кордону.
- Перелік документів, що надаються представником юридичної особи для реєстрації/перереєстрації/зняття з обліку ТЗ.
- Реєстрація транспортних засобів за внутрішньо переміщеними особами.
- Порядок сертифікації та подальшої реєстрації транспортних засобів.
- Порядок перереєстрації транспортного засобу. [ІНФОГРАФІКА, ВІДЕО]
- Як перереєструвати авто яке перейшло в розпорядження за спадщиною на іншу особу ?
- Як відновити втрачене чи викрадене Свідоцтво про реєстрацію траспортного засобу (у тому числі у разі, якщо документ втрачено чи викрадено за кордоном)? [ІНФОГРАФІКА]
- Реєстрація фізичною особою транспортного засобу за договором фінансового лізингу.
- Порядок реєстрації транспортних засобів, що придбані на аукціоні, за рішенням суду.
- Які документи необхідні для перереєстрації транспортного засобу після встановлення ГБО? [ІНФОГРАФІКА, ВІДЕО]
- Реєстрація транспортного засобу зібраного власноруч.
- Чи потрібно при зміні кольору або переобладнанні робити перереєстрацію транспортного засобу ?

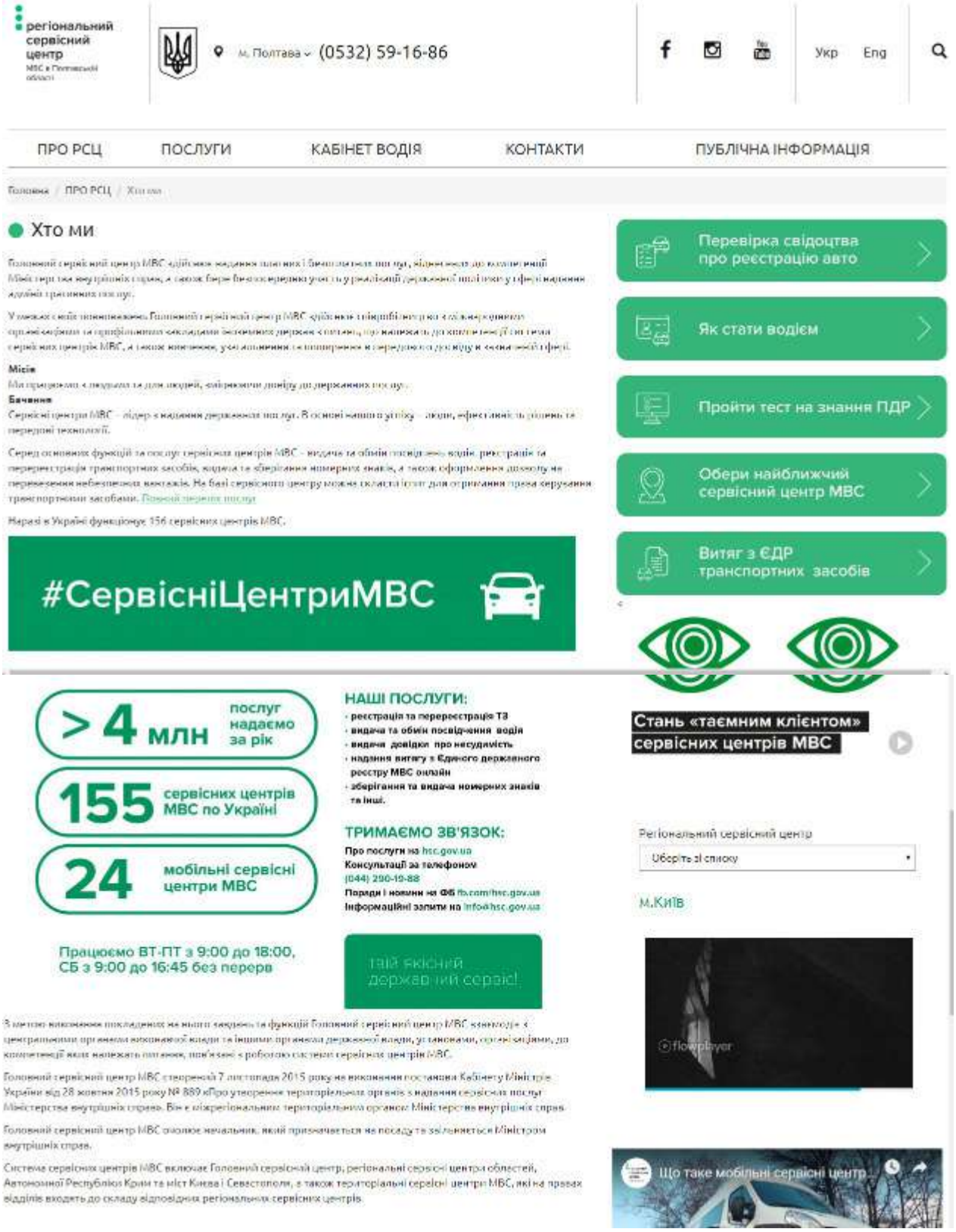
Вже на початковому інтерфейсі є блоки "Про ГСЦ", "Послуги", "Кабінет водія", "Контакти", "Публічна інформація"та колонка з новинами.

На цій інтернет-сторінці розміщується й блок "Часті запитання", який охоплює низку актуальних питань стосовно посвідчення водія, реєстрації/перереєстрації ТЗ, обов’язкового технічного контролю ТЗ, номерних знаків та містить ряд додаткових порад з інфографікою.

Про ГСЦ


головний сервісний центр
МВС України
Оберіть свій регіон
(044)290-19-88
Звіт 2018
Укр
Eng
ПРО ГСЦ
ПОСЛУГИ
КАБІНЕТ ВОДІЯ
КОНТАКТИ
ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ
Хто ми
Звіти
Керівництво
Графіки особистого прийому
Структура
Новини
заміни посвідчення водія?
об обміняти
старе посвідчення водія на нове?
паспорт громадянина України
копія ідентифікаційного коду
посвідчення водія
медична довідка
*зверніть увагу, що для виїзду за кордон у країни ЄС, посвідчення водія має відповідати міжнародним вимогам
Перевірка свідоцтва про реєстрацію авто
Як стати водієм
Пройти тест на знання ПДР
Обери найближчий сервісний центр МВС
Витяг з ЄДР транспортних засобів

Хто ми


регіональний сервісний центр
м. Полтава (0532) 59-16-86
Укр
Eng
ПРО РСЦ
ПОСЛУГИ
КАБІНЕТ ВОДІЯ
КОНТАКТИ
ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ
Хто ми
Місія
Бачення
Перевірка свідоцтва про реєстрацію авто
Як стати водієм
Пройти тест на знання ПДР
Обери найближчий сервісний центр МВС
Витяг з ЄДР транспортних засобів
#СервісніЦентриМВС
> 4 млн послуг надаємо за рік
155 сервісних центрів МВС по Україні
24 мобільні сервісні центри МВС
НАШІ ПОСЛУГИ:
ТРИМАЄМО ЗВ'ЯЗОК:
Працюємо ВТ-ПТ з 9:00 до 18:00, СБ з 9:00 до 16:45 без перерв
Стань «таємним клієнтом» сервісних центрів МВС
Регіональний сервісний центр
Оберіть зі списку
м.Київ
Що таке мобільні сервісні центр

Регіональний сервісний центр МВС України здійснює надання платних і безоплатних послуг, відносних до компетенції Міністерства внутрішніх справ України, а також бере безпосередню участь у реалізації державної політики в сфері надання адміністративних послуг.

Серед основних функцій та послуг сервісних центрів МВС – видача та обмін посвідчень водія, реєстрація та перереєстрація транспортних засобів, видача та зберігання номерних знаків, а також оформлення дозволу на перевезення небезпечних вантажів. На базі сервісного центру можна скласти іспит для отримання права керування транспортними засобами та отримати довідку про несудимість. Повний перелік послуг

У Полтавській області функціонують 8 сервісних центрів.

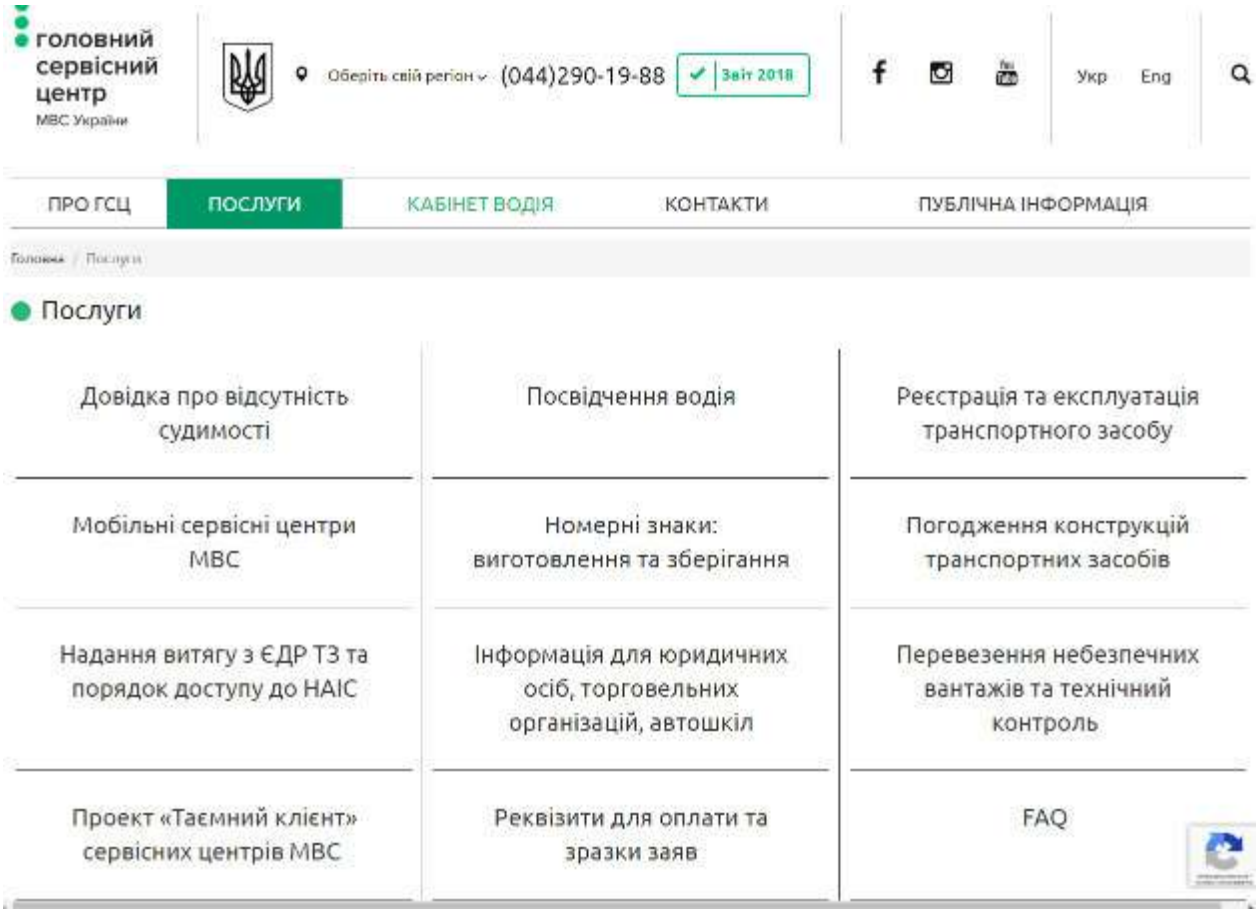
З метою виконання покладених на нього завдань та функцій, Регіональний сервісний центр МВС в Полтавській області взаємодіє з органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими органами, установами, організаціями, до компетенції яких належать питання, пов'язані з роботою системи сервісних центрів МВС.

Регіональний сервісний центр МВС України створений 7 листопада 2015 року на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 889 «Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ». Він є територіальним органом Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованим Головному сервісному центру МВС, до складу якого входять територіальні сервісні центри МВС у межах області.

Регіональний сервісний центр МВС в Полтавській області очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється Міністром внутрішніх справ у встановленому порядку за поданням начальника ГСЦ МВС. Заступники начальника РСЦ МВС та начальники територіальних сервісних центрів МВС призначаються і звільняються з посади у встановленому порядку начальником РСЦ МВС за погодженням з начальником ГСЦ МВС.

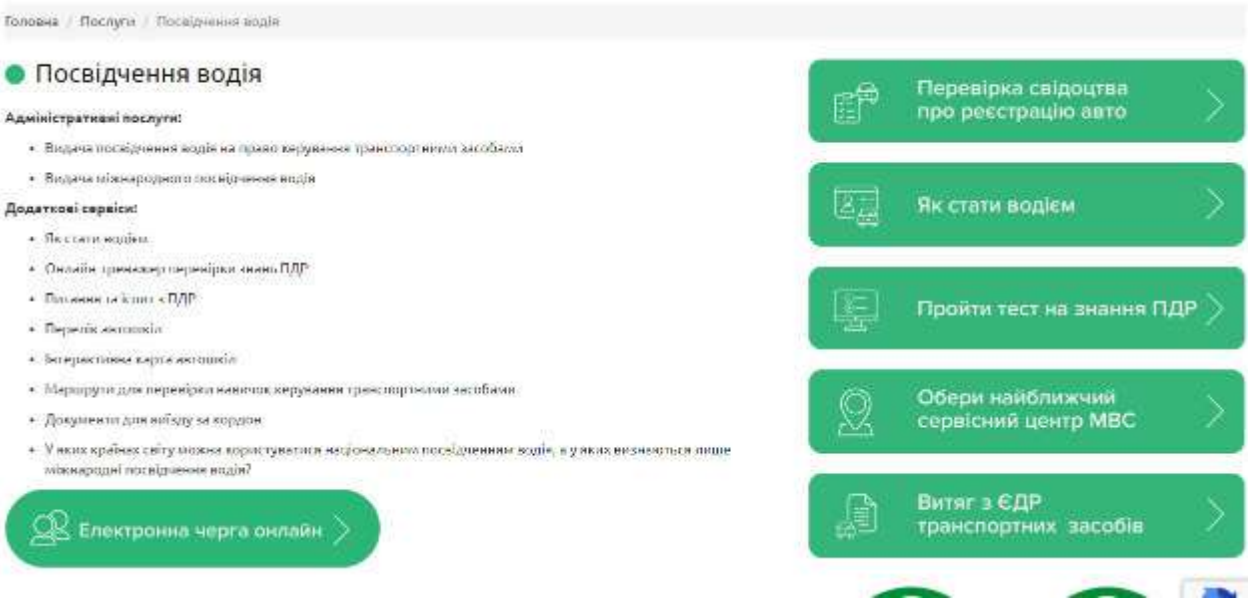
Як бачимо, немає потреби відкривати низку нормативно-правових актів, щоб знайти якими саме актами керується у своїй діяльності ГСЦ чи зрозуміти їх цілі і завдання. У блоці "Про ГСЦ" міститься детально уся необхідна інформація.

Послуги



Блок послуги є на початковому інтерфейсі і містить їх вичерпний перелік.

Послуга – посвідчення водія



Як отримати посвідчення водія вперше

Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами (постанова Кабінету Міністрів України від 02.05.1993 № 340)

КАТЕГОРІЇ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

A1 – мопеди, моторолери
з 16 років

A – мотоцикли
з 16 років

B1 – квадро- і трицикли
з 18 років

B – авто до 3,5 т
з 18 років

C1 – вантажні авто
з 18 років

C – вантажні авто від 7,5 т
з 18 років

D1 – автобуси до 16 місць
з 21 року, при наявності вищої категорії

D – автобуси від 16 місць
з 21 року, при наявності вищої категорії

T – трамваї та тролейбуси
з 21 року

головний сервісний центр МВС України

BE, CIE, CE, DIE, DE – состави транспортних засобів з тягачем категорій B, C1, C, D1 або D, яким водій має право керувати, але який не належить до зазначених категорій состава транспортних засобів (з 18 років)

#СервісніЦентриМВС

Алгоритм дій при отриманні посвідчення водія

1. **Знайти автошколу**
   Знайти та обрати акредитований навчальний заклад.

2. **Пройти навчання в автошколі**
   Для подачі документів взяти з собою паспорт, ідентифікаційний код, медичну довідку (форма 083/о), дві кольорові фотокартки 3,5х1,5 см.

3. **Скласти іспити в автошколі**
   Скласти внутрішні іспити в автошколі та отримати свідоцтво про закінчення навчального закладу.

4. **Звернутись до сервісного центру МВС**
   Обери зручний для себе центр. Не забудь з собою взяти свідоцтво про закінчення автошколи, паспорт, копію ідентифікаційного коду, медичну довідку (форма 083/о).

5. **Скласти іспит в сервісному центрі МВС**

Іспит на отримання посвідчення водія складається з двох частин: теоретичної та практичної. Мова іспиту на вибір: українська та англійська.

6 **Отримати посвідчення водія**

Вперше посвідчення водія видається на 2 роки. Документ отримується на місці. 26 ₴ складання іспитів, 219 ₴ — бланкова продукція

Важливо! Перше посвідчення водія — на 2 роки. +

Як обрати автошколу?

На сайті Головного сервісного центру МВС скористайся всеукраїнським переліком автошкіл. Зверни увагу на:

Місце розташування навчальних класів

Термін акредитації

Категорії для навчання

Повний курс навчання

Акд. год. — академічна година, що дорівнює 45 хв, кількість годин вказано за кожну категорію.

Категорія	Теорія (акд. год.)	Практика (акд. год.)
A1, A, B1	96	20
B	100	40
C1, C	102	60
D1, D	60	30
CE1, CE, D1E, DE	42	15

Тренуйся та перевіряй свої знання з ПДР онлайн
1
Тестові питання
2
«Реальний» тест
3
Безкоштовно
24/7
Іспит у СЦ МВС складається з двох частин
Теоретичний іспит зі знань ПДР
20 запитань (розподіл тем нижче) / 20 хвилин / не більше
2-х помилок
10
правила дорожнього руху
4
основи безпеки руху
4
будова та експлуатація ТЗ
2
надання першої медичної допомоги
Практичний іспит з навичок керування
2 етапи / не більше 3-х помилок

Чек-лист практичного іспиту з ПДР

- У чек листі усі типові помилки та шкала оцінювання.
- Під час іспиту чек-лист друкують на зворотній частині екзаменаційного листа, він гарантує прозорість та зрозумілість системи оцінювання навичок керування кандидата у водії.
- Завантаж на сайті ГСЦ МВС

Подивись корисний сюжет

Ознайомся з мапами маршрутів практичної частини іспитів

Обери свій регіон, зручний територіальний сервісний центр МВС та завантаж схеми маршрутів.

За кожним сервісним центром МВС закріплено від 2-х до 7-ми маршрутів для проведення іспиту.

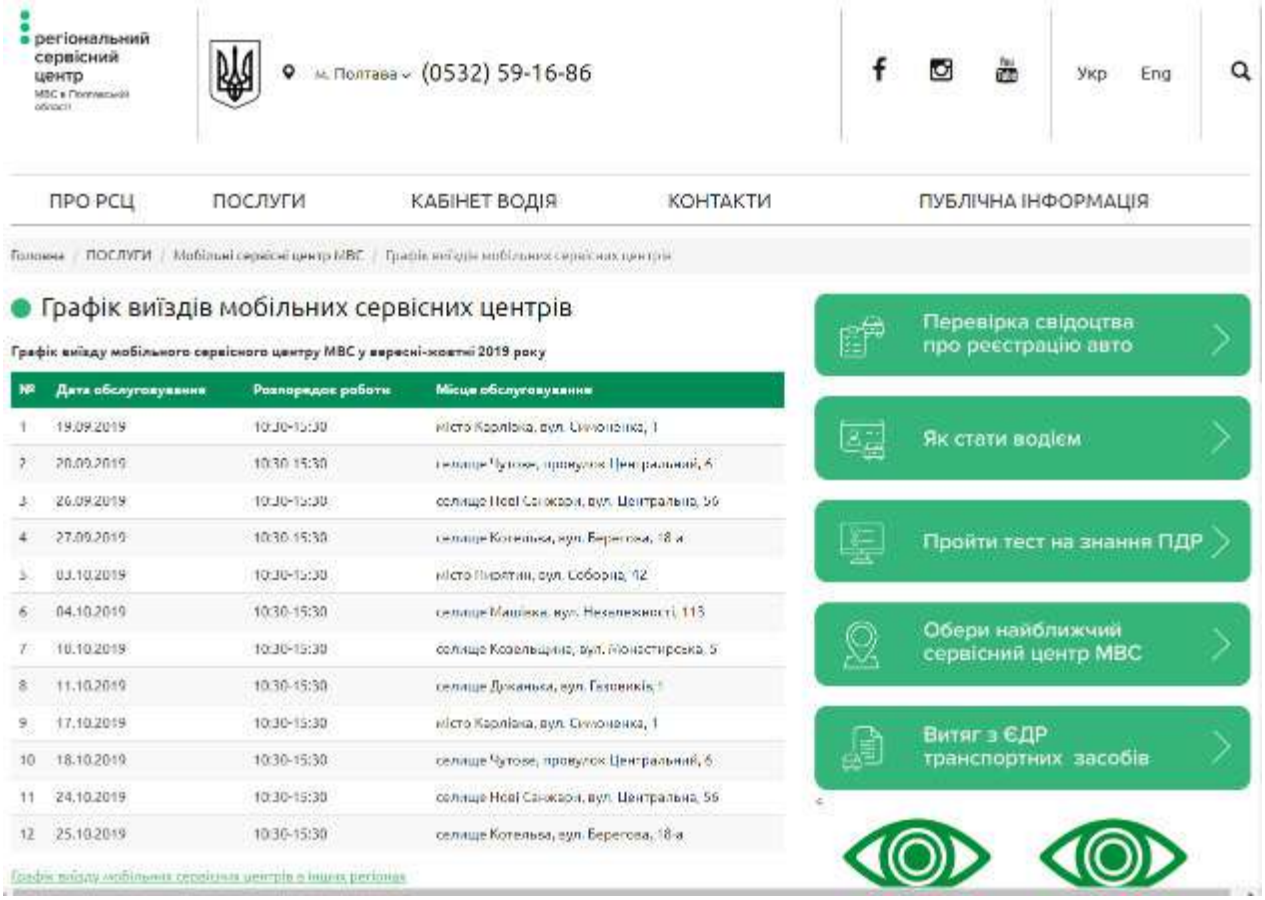
Мапи маршрутів

Залишились питання?

Контакт центр сервісних центрів МВС (044) 290 19 88
Консультації в особистих повідомленнях на fb.com/hsc.gov.ua
Більше інформації на hsc.gov.ua

Як що обрати послугу посвідчення водія, відразу з’являється інформація, що посвідчення водія можна отримати виключно у сервісних центрах МВС; є вказівка на нормативний акт, яким визначено порядок видачі посвідчень водія; в картинках описано категорії транспортних засобів та вік з якого їх можна отримати; наведено алгоритм дій; детальні рекомендації як обрати автошколу, розписано години теоретичних та практичних занять для кожної із категорій; перевіряти знання з правил дорожнього руху можна онлайн; наведено мапи маршрутів практичної частини іспитів. При цьому, за наявності додаткових питань наведено контактний номер, адресу консультацій в соціальній мережі фейсбук.

Графік виїздів мобільних сервісних центрів



Послуга мобільні сервісні центри має детальний графік виїздів мобільних сервісних центрів тощо.

Таким чином, отримання послуг – роз’яснено ґрунтовно, є малюнки, схеми, інфографіки, алгоритми дій, відео ролики, додаткові довідкові контакти тощо.

Кабінет водія

головний сервісний центр
МВС України

Оберіть свій регіон (044)290-19-88 Звіт 2018

Укр Eng

ПРО ГСЦ ПОСЛУГИ КАБІНЕТ ВОДІЯ КОНТАКТИ ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ

Головна / Електронний кабінет водія

Електронний кабінет водія

Електронний кабінет водія — це онлайн сервіс, який надає всю актуальну інформацію про свої транспортні засоби, а також можливість користуватися деякими послугами сервісних центрів МВС онлайн.

Перейти до кабінету водія

Електронна черга онлайн

Тут можна безкоштовно та в пару кліків:

- дізнатися всю актуальну інформацію про свої транспортні засоби (технічні характеристики, право власності, історія авто);
- перевірити, чи накладені обтяження на ТЗ;
- оперативно одержати повну інформацію про адміністративні порушення та сплатити штраф за них;
- переглянути інформацію про свої посвідчення водія (національне, міжнародне);
- записатися в чергу на отримання послуги в сервісному центрі МВС (можливо у сервісних центрах МВС, в яких є електронна черга);
- дізнатися про накладені водіями штрафних санкцій.

Як створити свій електронний кабінет водія?

1. Заходь на сайт Головного сервісного центру МВС e-driver.hsc.gov.ua. Е-кабінет також доступний на Урядовому порталі kmu.gov.ua — у розділі «Електронні послуги»;
2. Авторизуйся завдяки Кваліфікованому електронному підпису (КЕП), BankID або MobileID;
3. Зазнач свою електронну пошту (інформація необхідна для сповіщень про штрафи та обтяження) та номер мобільного телефону (інформація потрібна для запису в електронну чергу). Якщо ти одразу не додав цієї інформації, потім можеш її зазначити, зайшовши в розділ «Мій профіль».

Перевірити будь-який транспортний засіб за його VIN-кодом

Безкоштовна інформація:

- остання операція з ТЗ;
- дата останньої реєстрації ТЗ;
- місце проведення останньої реєстрації (ГСЦ МВС);
- марка;
- модель;
- номерний знак;
- тип ТЗ;
- призначення ТЗ;
- рік випуску;
- об'єм (потужність) двигуна;
- колір;
- тип палива;
- кількість сидячих місць з місцем водія;
- маса без навантаження;
- повна маса.

Платна* інформація:

- кількість власників;
- наявність обтяжень на авто;
- проходження обов'язкового технічного контролю;
- наявність інформації про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних ТЗ;
- кількість дорожньо-транспортних пригод за участю ТЗ;
- дата першої реєстрації;
- особливі відмітки.

Зауваж, що сервіс надає дані, які не містять конфіденційної інформації власника ТЗ.

*Інформація надається платно відповідно до Постанови КМУ від 25 березня 2015 р. № 260 «Деякі питання надання інформації про зареєстровані транспортні засоби та їх власників».

За консультаціями звертайтесь за телефоном (044) 290-19-88.

Перевірка свідоцтва про реєстрацію авто

Як стати водієм

Пройти тест на знання ПДР

Обери найближчий сервісний центр МВС

Витяг з ЄДР транспортних засобів

Стань «таємним клієнтом» сервісних центрів МВС

Сервісні центри онлайн

Регіональний сервісний центр

Оберіть зі списку

м. Київ

Що таке мобільні сервісні центри

Створи свій електронний кабінет водія:

1. **Заходь на сайт Головного сервісного центру МВС e-driver.hsc.gov.ua або на Урядовий портал kmu.gov.ua** (розділ "Електронні послуги")

2. **Авторизуйся завдяки електронному цифровому підпису (ЕЦП), BankID або MobileID** (наразі працює для абонентів Київстар та Водафон)

3. **Вкажи електронну пошту* та номер мобільного телефону****

4. **Готово!**

* інформація необхідна для сповіщень про штрафи та обтяження

** інформація потрібна для запису в електронну чергу

головний сервісний центр мвс

Безкоштовні сервіси від ГСЦ

- Довідка про відсутність судимості
- Сервіс перевірки документів для виїзду за кордон на транспортний засіб
- Сервіс перевірки свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу
- Онлайн тренажер з перевірки знань ПДР

Публічна оферта / Публічна інформація / Контакти

Електронний кабінет водія

(дослідна експлуатація)

В кабінеті Ви можете отримати наступні послуги:

- Перевірити і оплатити адміністративні правопорушення
- Отримати інформацію про авто та посвідчення водія
- Перевірити авто по VIN-коду
- Записатись в електронну чергу

УВІЙТИ ЧЕРЕЗ ID.GOV.UA

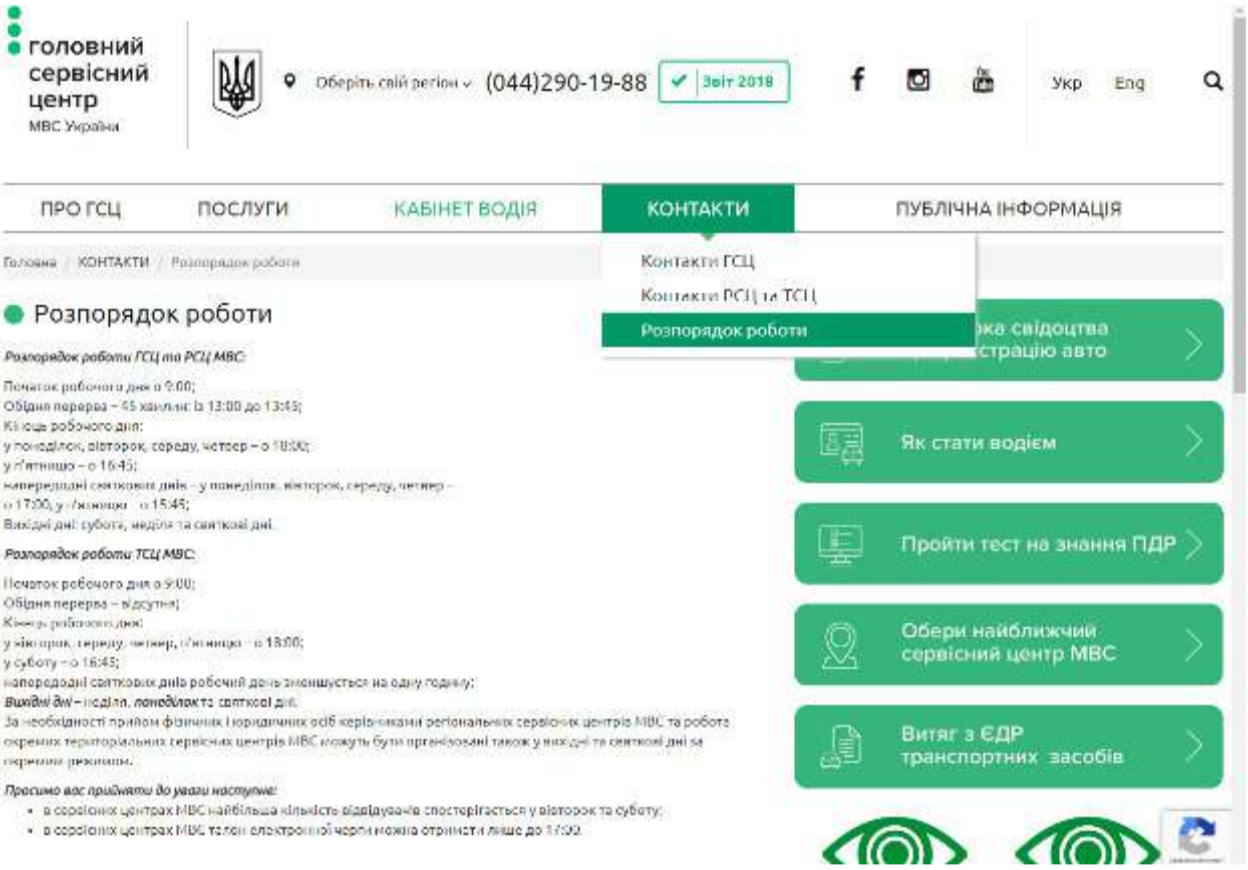
УВІЙТИ ЧЕРЕЗ ПРИВАТ BANKID

За підтримки

USAID

UKaid

Контакти


головний сервісний центр
МВС України
Оберіть свій регіон
(044)290-19-88
Звіт 2018
Укр
Eng
ПРО ГСЦ
ПОСЛУГИ
КАБІНЕТ ВОДІЯ
КОНТАКТИ
ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ
Головна / КОНТАКТИ / Розпорядок роботи
Контакти ГСЦ
Контакти РСЦ та ТСЦ
Розпорядок роботи
Розпорядок роботи
Розпорядок роботи ГСЦ та РСЦ МВС:
Початок робочого дня о 9:00;
Обідня перерва – 45 хвилин: із 13:00 до 13:45;
Кінець робочого дня:
у понеділок, вівторок, середу, четвер – о 18:00;
у п'ятницю – о 16:45;
напередодні святкових днів – у понеділок, вівторок, середу, четвер – о 17:00, у п'ятницю – о 15:45;
Вихідні дні: субота, неділя та святкові дні.
Розпорядок роботи ТСЦ МВС:
Початок робочого дня о 9:00;
Обідня перерва – відсутня;
Кінець робочого дня:
у вівторок, середу, четвер, п'ятницю – о 18:00;
у суботу – о 16:45;
напередодні святкових днів робочий день зменшується на одну годину;
Вихідні дні – неділя, понеділок та святкові дні.
За необхідності прийом фізичних і юридичних осіб керівниками регіональних сервісних центрів МВС та робота окремих територіальних сервісних центрів МВС можуть бути організовані також у вихідні та святкові дні за окремим рішенням.
Просимо вас прийняти до уваги наступне:
• в сервісних центрах МВС найбільша кількість відвідувачів спостерігається у вівторок та суботу;
• в сервісних центрах МВС талон електронної черги можна отримати лише до 17:00.
Як стати водієм
Пройти тест на знання ПДР
Обери найближчий сервісний центр МВС
Витяг з ЄДР транспортних засобів

Публічна інформація

головний сервісний центр
МВС України

Оберіть свій регіон (044)290-19-88 Звіт 2018 Укр Eng

ПРО ГСЦ ПОСЛУГИ КАБІНЕТ ВОДІЯ КОНТАКТИ ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ

Головна / ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ / Запит на публічну інформацію

- Антикорупція
- Громадська експертиза
- Електронні звернення громадян
- Запит на публічну інформацію
- Державні закупівлі
- Оголошення
- Нормативна база

Форма та порядок подання запиту на інформацію

У МВС встановлено наступну форму запиту на інформацію та порядок її подання.

Інформація про документи, що перебувають у володінні Головного сервісного центру МВС, розміщена на веб-сайті www.hsc.gov.ua

Запит може бути поданий:

на поштову адресу — вул. Лук'янівська, 62, м. Київ, 04071

на електронну адресу — info@hsc.gov.ua

телефаксом — (044)272-37-56

Запит від особи на отримання інформації складається у довільній формі. При цьому обов'язково зазначається:

1. ім'я та прізвище запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер телефону;
2. опис інформації, яку запитувач хотів би отримати (вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит);
3. підпис і дата.

Форма для подання запиту на отримання публічної інформації

Розпорядником інформації є Міністерство внутрішніх справ України.
(найменування розпорядника інформації)

Запитувач:

(прізвище, ім'я, по батькові — для фізичних осіб, найменування організації,

прізвище, ім'я, по батькові представника організації — для юридичних

осіб та об'єднань громадян, що не мають статусу юридичної особи,

поштова адреса або електронна адреса, контактний телефон)

Запит на отримання публічної інформації

Прошу відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації" надати

(загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа)

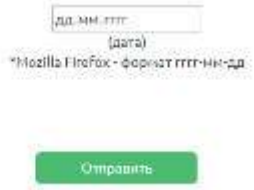
Запитувану інформацію прошу надати у визначений законом строк (необхідне зазначити):

на поштову адресу

(поштовий індекс, область, район, населений пункт, вулиця,

будинок, корпус, квартира)

на електронну адресу



Нормативна база ГСЦ на відміну від нормативної бази МВС міститься у вкладці публічна інформація.

Детально роз’яснено форми подання звернень, строки їх розгляду тощо.

Запит на публічну інформацію може бути відправлено одразу онлайн, після заповнення наведеної форми. Також наведено альтернативні варіанти.

Додаток Є

Складові громадського контролю поліції та їх зміст

(згідно із розділом VIII Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII "Про Національну поліцію")

Складові громадського контролю поліції	Зміст складових громадського контролю поліції
Звіт про поліцейську діяльність (стаття 86)	1. З метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. 2. Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. 3. Керівники територіальних органів поліції зобов’язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють.
Прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (стаття 87)	1. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади. 2. Рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції може бути прийнято не раніше, ніж через один рік після його призначення на посаду. 3. Рішення про прийняття резолюції

недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин від складу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських рад, обласних, районних та міських рад.

4. У рішенні про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції мають бути зазначені мотиви для його прийняття з посиланням на обставини, що їх обґрунтовують.

5. Завірена належним чином копія рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції невідкладно надсилається кур'єром або поштовою кореспонденцією з повідомленням про отримання керівнику органу поліції, до повноважень якого належить право призначення та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого відповідний орган прийняв резолюцію недовіри.

6. Керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, з моменту надходження до очолюваного ним органу завіреної належним чином копії рішення відповідної місцевої ради про прийняття резолюції недовіри зобов'язаний невідкладно своїм наказом звільнити з посади такого керівника або відсторонити його від виконання службових обов'язків та призначити службову перевірку для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою такого рішення. Про прийняте рішення відповідна місцева рада інформується в одноденний строк.

7. Службова перевірка для вивчення обставин, що слугували мотивами для прийняття місцевою радою резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції, проводиться в десятиденний строк.

8. За результатами проведеної службової перевірки керівник органу поліції, до повноважень якого належить право на призначення та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, зобов’язаний протягом трьох робочих днів з дня закінчення перевірки прийняти рішення про подальше перебування такого керівника на займаній посаді.

9. Про прийняте рішення стосовно подальшого перебування керівника, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді письмово інформується місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри.

10. У разі прийняття рішення про залишення керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, на займаній посаді відповідний керівник органу поліції повинен письмово поінформувати відповідну місцеву раду про причини прийняття такого рішення та надати копії матеріалів проведеної перевірки. Матеріали, що містять інформацію з обмеженим доступом, надаються на підставах та в порядку, визначених законом.

11. Місцева рада, яка прийняла резолюцію недовіри, протягом одного місяця з дня отримання рішення про залишення на посаді керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, та копій матеріалів проведеної перевірки має право повторно розглянути питання про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції.

12. У разі якщо при повторному розгляді за рішення про прийняття резолюції недовіри керівнику органу (підрозділу) поліції проголосувало не менше трьох четвертей від складу відповідної місцевої ради, таке рішення вважається остаточним і підлягає обов’язковому виконанню у триденний строк з дня прийняття.

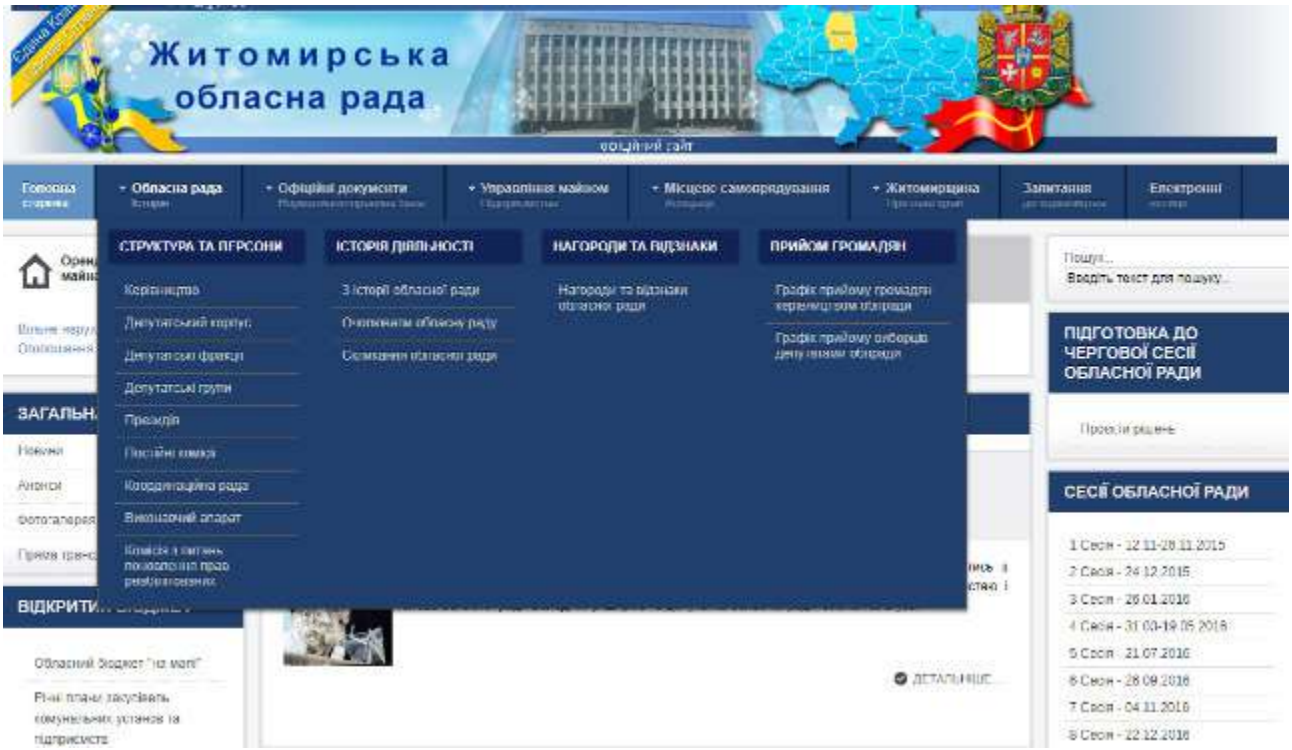
13. У разі якщо керівник органу поліції, до

	повноважень якого належить право на призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу (підрозділу) поліції, щодо якого прийнято резолюцію недовіри, протягом чотирнадцяти днів з дня отримання відповідного рішення очолюваним органом не видав наказу про звільнення такого керівника або не надіслав до відповідної місцевої ради інформацію щодо залишення на посаді такого керівника разом із матеріалами проведеної перевірки, рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри набуває статус остаточного і підлягає обов'язковому виконанню у триденний строк.
Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування (стаття 88)	1. Керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. 2. Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень.
Спільні проекти з громадськістю (стаття 89)	1. Поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. 2. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. 3. Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання

	в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності.
Залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (стаття 90)	1. Контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов’язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України.

Додаток Ж
Дослідження офіційного веб-порталу Житомирської обласної ради
з позиції принципу підконтрольності
Адреса сайту: https://zt.gov.ua/

Так, на початковому інтерфейсі Житомирської обласної ради є вісім вкладок меню, які, відповідно, мають свої розділи та підрозділи.
На першій вкладці – головна сторінка: опубліковано новини.

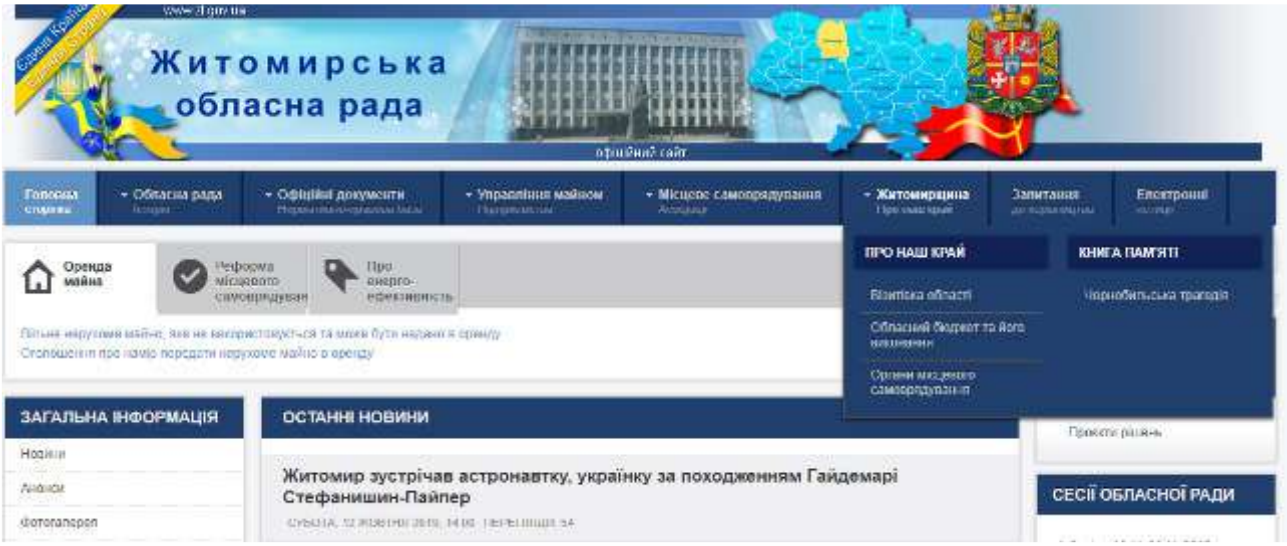


Друга вкладка – обласна рада: структура та персони (керівництво, депутатський корпус, депутатські фракції, депутатські групи, президія, координаційна рада, виконавчий апарат, комісія з питань поновлення прав реабілітованих), історія діяльності (з історії обласної ради, очолювали обласну раду, скликання обласної ради), нагороди та відзнаки, прийом громадян (графік прийому громадян керівництвом облради, графік прийому виборців депутатами облради).

Третя вкладка – офіційні документи: нормативні документи (правова база діяльності обласної ради, рішення обласної ради, Положення про порядок використання герба і прапора Житомирської області, розпорядження голови обласної ради, рекомендації постійних комісій, регуляторні акти, звернення громадян), доступ до публічної інформації (нормативно-правові акти, форми запитів, звіт про роботу із запитами), кадрова політика (порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, порядок проведення іспиту претендентів на заміщення вакантних посад, оголошення про конкурс на заміщення вакантної посади), обласні програми (перелік обласних програм, хід виконання обласних програм).

Четверта – управління майном: нормативні документи управління майном (розпорядження голови обласної ради з питань управління майном, річні плани закупівель комунальних установ та підприємств), організації (соціальний захист, охорона здоров’я, освіта, спорт, служби у справах дітей, сільське господарство, житлово-комунальне господарство, інформаційні, інші, культура), робоча група з питань використання майна (нормативна база, засідання робочої групи, вільне нерухоме майно, яке не використовується та може бути надано в оренду, об’єкти комунальної власності, що передані в оренду чи інше право користування); оголошення (майно в оренду, оприлюднення регуляторних актів, оголошення на заміщення посад, оголошення про проведення громадських слухань, приватизація майна), державні закупівлі (річний план закупівлі, інформація про закупівлі, законодавча база, інформація про оголошення торгів).

П’ята – місцеве самоврядування: ради (Рада Європи, обласні ради України, районні ради області, міські ради області, міські (міст районного значення), селищні сільські ради області, об’єднані територіальні громади), Асоціації місцевих рад Житомирщини (Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Українська асоціація районних та обласних рад, Регіональна дорадча рада Конгресу в області), розвиток громад (проект ЄС/ПРООН HOUSES, краща спортивна громада Житомирщини).



Шоста – Житомирщина: про наш край (візитівка області, обласний бюджет та його виконання, органи місцевого самоврядування), книга пам’яті (Чорнобильська трагедія).

А також сьома та восьма – запитання та електронні петиції.

Обласний бюджет та його виконання

Житомирська обласна рада

офіційний сайт

Головна | Обласна рада | Офіційні документи | Управління майном | Місцеве самоврядування | Житомирщина Про наш край | Запитання | Електронні

Головна » Житомирщина » Про наш край » Обласний бюджет та його виконання » Інформація про виконання обласного бюджету за період з 01.01.2019 по 26.09.2019 року

ПРО НАШ КРАЙ

- Візитівка області
- Обласний бюджет
- Адміністративно-територіальний устрій
- Органи місцевого самоврядування

ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ

- Новини
- Анонси
- Фотогалерея
- Пряма трансляція

ВІДКРИТИЙ БЮДЖЕТ

- Обласний бюджет "на мапі"
- Річні плани закупівель комунальних установ та підприємств
- Порядок використання бюджетних коштів з обласного бюджету

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ

DATA.GOV.UA

data — ЕДИНИЙ ВЕБ-ПОРТАЛ використання публічних коштів

ЗАПОБІГАННЯ ПРОЯВАМ КОРУПЦІЇ

- Законодавство

Очищення влади

Інформація про виконання обласного бюджету за період з 01.01.2019 по 26.09.2019 року

Середа, 26 жовтня 2016, 10:31, переглядів: 15

Інформація про виконання обласного бюджету

За період з 01.01.2019 по 26.09.2019 року до загального фонду обласного бюджету (без урахування трансфертів з державного бюджету) надійшло 758 627,4 тис.грн, що становить 93,6 відсотка до затвердженого на січень - вересень планового показника.

Для горизонтального вирівнювання податкоспроможності обласний бюджет отримав з державного бюджету базову дотацію у загальній сумі 31 391,6 тис.грн, що становить 90,3 відсотка від визначеного на січень - вересень планового показника.

До обласного бюджету надійшло 432 480,5 тис.грн додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, що становить 100,0 відсотка від визначеного на січень - вересень планового показника.

Крім цього, з державного бюджету отримано:

- освітню субвенцію з обсягі 165 061,5 тис.грн, що становить 100,0 відсотка від затвердженого плану на січень - вересень;
- медичну субвенцію в обсязі 652 208,4 тис.грн, що становить 100,0 відсотка від затвердженого плану на січень - вересень;
- субвенцію на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги – 3 297,7 тис.грн, що становить 100,0 відсотка від затвердженого плану на січень - вересень;
- субвенцію на виплату допомоги сиротам з дітей, залишеним сиротами особами, які не мають права на пенсії, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, одноразової державної допомоги дітям, одноразової державної соціальної допомоги непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату, допомоги по догляду за особами з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, компенсаційної виплати непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за особою з інвалідністю I групи, а також за особою, яка досягла 80 річного віку – 1 498 044,9 тис.грн, що складає 90,6 відсотка від планового показника на січень - вересень;
- субвенції на надання всіх видів пільг та житлових субсидій населенню – 939 236,1 тис.грн, що становить 93,0 відсотка від затвердженого плану на січень - вересень;
- субвенцію на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань – 7 965,8 тис.грн, що становить 100,0 відсотка від затвердженого плану на січень - вересень;
- субвенцію на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування – 32 665,0 тис.грн, що становить 100,0 відсотка від затвердженого плану на січень - вересень;
- субвенцію на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 15 411,3 тис.грн, що складає 100,0 відсотка від затвердженого плану на січень - вересень;
- субвенцію на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для імунобіологічної профілактики – 453,3 тис.грн, що становить 100,0 відсотка від плану на січень - вересень;
- субвенцію на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів – 1 321,2 тис.грн, що складає 100,0 відсотка від планового показника на січень - вересень;
- субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 808,0 тис.грн, що складає 97,8 відсотка від планового показника на січень – вересень;
- субвенцію на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – 42 818,1 тис. грн, що складає 100,0 відсотка від планового показника на січень – вересень;
- субвенцію на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти – 53 938,8 тис.грн, що складає 100,0 відсотка до плану на січень - вересень;
- субвенцію на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів – 809,5 тис. грн, що складає 100,0 відсотка до плану на січень - вересень;
- субвенцію на придбання автографічного обладнання – 11 538,5 тис. грн, що складає 100,0 відсотка до плану на січень вересень;
- субвенцію на виплату грошової компенсації за належні для отримання житлі приміщення для внутрішньо переміщених осіб – 938,5 тис. грн, що складає 100,0 відсотка до плану на січень вересень;
- субвенцію на виплату грошової компенсації за належні для отримання житлі приміщення для сімей осіб, осіб з інвалідністю, одержаних під час участі у Революції Гідності – 1 239,0 тис. грн, що складає 100,0 відсотка до плану на січень - вересень;
- субвенцію на виплату грошової компенсації за належні для отримання житлі приміщення для осіб, які брали участь в АТО – 19 253,7 тис. грн, що складає 100,0 відсотка до плану на січень-вересень;
- субвенцію на виплату грошової компенсації за належні для отримання житлі приміщення для сімей учасників бойових дій на території інших держав – 12 155,3 тис. грн, що складає 100,0 відсотка до плану на січень - вересень;
- субвенцію на будівництво мультифункціональних майданчиків для занять ігровими видами спорту – 2 897,4 тис. грн, що складає 100,0 відсотка до плану на січень – вересень;
- субвенцію на проектні, будівельно-ремонтні роботи та забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування – 12 311,8 тис. грн, що становить 100,0 відсотка від планового показника на січень-вересень;
- субвенцію на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток систем охорони здоров'я у сільській місцевості – 19 383,1 тис. грн, що становить 100,0 відсотка від планового показника на січень вересень;

Пошук...

Введіть текст для пошуку...

ПІДГОТОВКА ДО ЧЕРГОВОЇ СЕСІЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

- Проекти рішень

СЕСІЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

- 1 Сесія - 12.11-26.11.2015
- 2 Сесія - 24.12.2015
- 3 Сесія - 26.01.2016
- 4 Сесія - 31.03-19.05.2016
- 5 Сесія - 21.07.2016
- 6 Сесія - 29.09.2016
- 7 Сесія - 04.11.2016
- 8 Сесія - 22.12.2016
- 9 Сесія - 23.02.2017
- 10 Сесія - 06.04.2017
- 11 Сесія - 25.05.2017
- 12 Сесія - 27.07.2017
- 13 Сесія - 02.11.2017
- 14 Сесія - 21.12.2017
- 15 сесія - 07.03.2018
- 16 сесія - 31.05.2018
- 17 сесія - 26.07.2018
- 18 сесія - 12.09.2018
- 19 Сесія - 25.10.2018
- 20 Сесія - 10.12.2018
- 21 Сесія - 18.12.2018
- 22 Сесія - 07.02.2019
- 23 Сесія - 23.05.2019
- 24 Сесія - 09.07.2019
- 25 Сесія - 01.08.2019
- 26 Сесія - 17.09.2019
- 27 сесія - 08.10.2019

АРХІВ

- Сайт обласної ради 5 скликання
- Сайт обласної ради 6 скликання

ОСТАННІ НОВИНИ

- Житомир зустрінув астронавту, українцю за походженням Гайдемарі Стефанишин Пайпер
- У комунальній дитячій лікарні діти навчаються у Школі суперсіл
- Максим Полянчук: ми продовжуємо реалізацію проектів у сфері співпраці влади та бізнесу
- Полішайські Житомирщини підбили підсумки роботи за 9 місяців

- субвенцію на створення оперативно-диспетчерських служб, на реалізацію пилотного проекту щодо розвитку системи екстреної медичної допомоги у Вінницькій, Донецькій, Одеській, Полтавській, Тернопільській областях та м. Києві – 4 433,3 тис. грн, що становить 100,0 відсотків від планового показника на січень-вересень;
- субвенцію на виплату грошової компенсації за найману для отримання житлі приміщення для внутрішньо переміщених осіб (спеціальний фонд) – 1 714,2 тис. грн, що становить 100,0 відсотків від планового показника на січень – вересень;
- субвенцію на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (спеціальний фонд) – 594 435,3 тис.грн, що становить 100,0 відсотків від планового показника на січень - вересень.

З обласного бюджету на утримання бюджетних установ, проведення заходів, фінансування обласних програм спрямовано 1 720 895,6 тис.грн, з них на фінансування установ, програм та заходів у галузі освіти – 534 416,5 тис.грн, медичних закладів – 770 493,1 тис.грн, установ соціального забезпечення населення – 218 174,2 тис.грн, закладів та заходів у сфері культури – 67 756,2 тис.грн, установ та закладів у галузі фізичної культури та спорту – 52 706,0 тис.грн.

По КЕКВ 2282 «Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку» (з урахуванням видатків на утримання закладів охорони здоров'я та підготовку кадрів вищими навчальними закладами I-II рівня акредитації) з обласного бюджету спрямовано 936 648,8 тис.грн, по КЕКВ 2100 «Оплата праці і нарахування на заробітну плату» – 444 652,2 тис.грн, по КЕКВ 2610 «Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам і організаціям)» – 77 367,6 тис.грн, по КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» - 60 132,4 тис.грн. По КЕКВ 2220 «Медикаменти та перев'язувальні матеріали» та по КЕКВ 2230 «Продукти харчування» спрямовано 2 371,2 тис.грн та 33 084,2 тис.грн відповідно.

- Житомир відзначив День захисника України

ОРЕНДА МАЙНА

Вільне нерухоме майно, яке не використовується та може бути надано в оренду

Майно в оренду

ОГОЛОШЕННЯ

Оголошення про конкурс бізнес-проектів

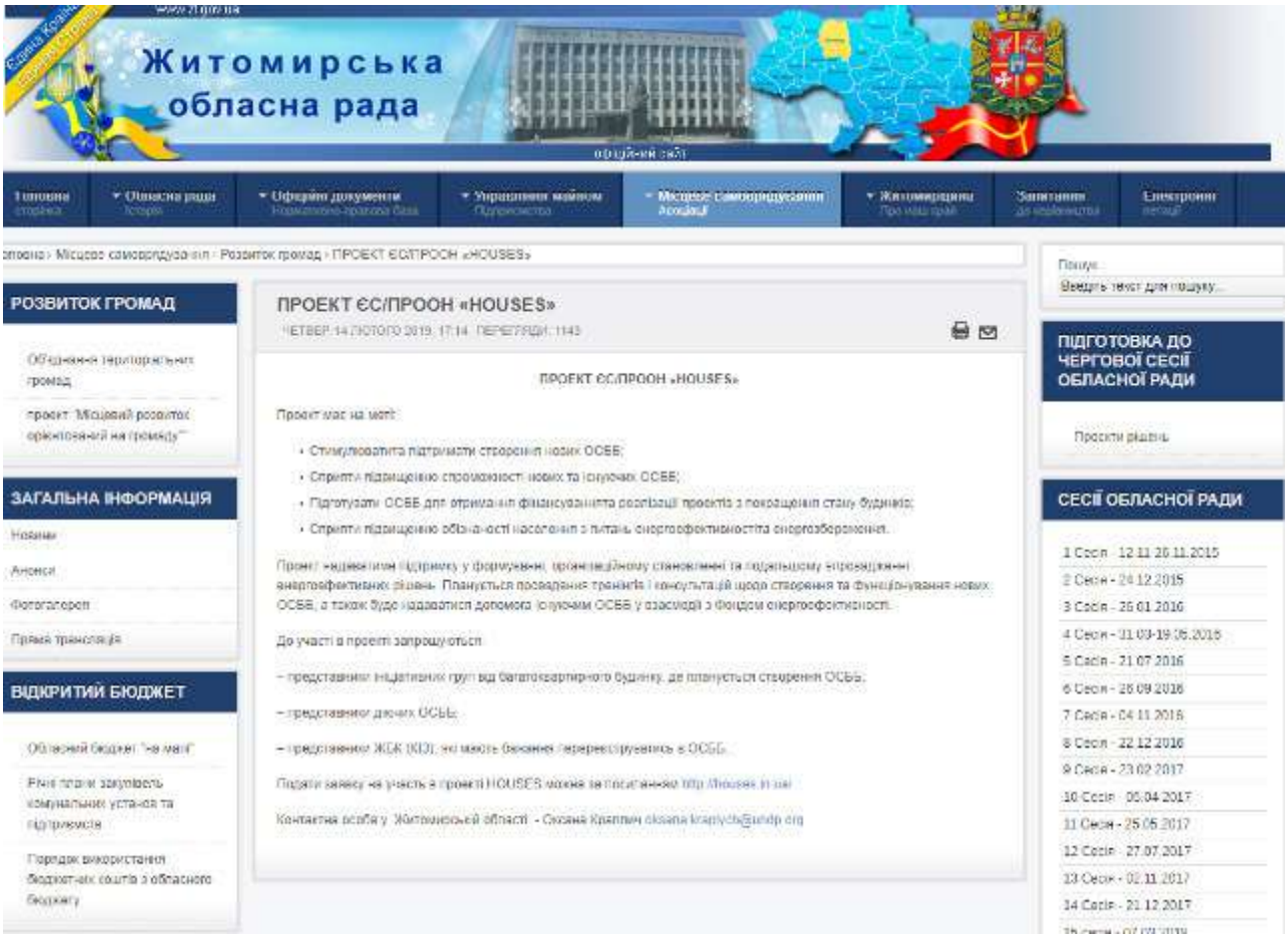
Обговорення звіта з оцінки впливу на довкілля

Подання представників громадськості до складу поліцейських комісій

До уваги громадськості!

Асоціації місцевих рад Житомирщини

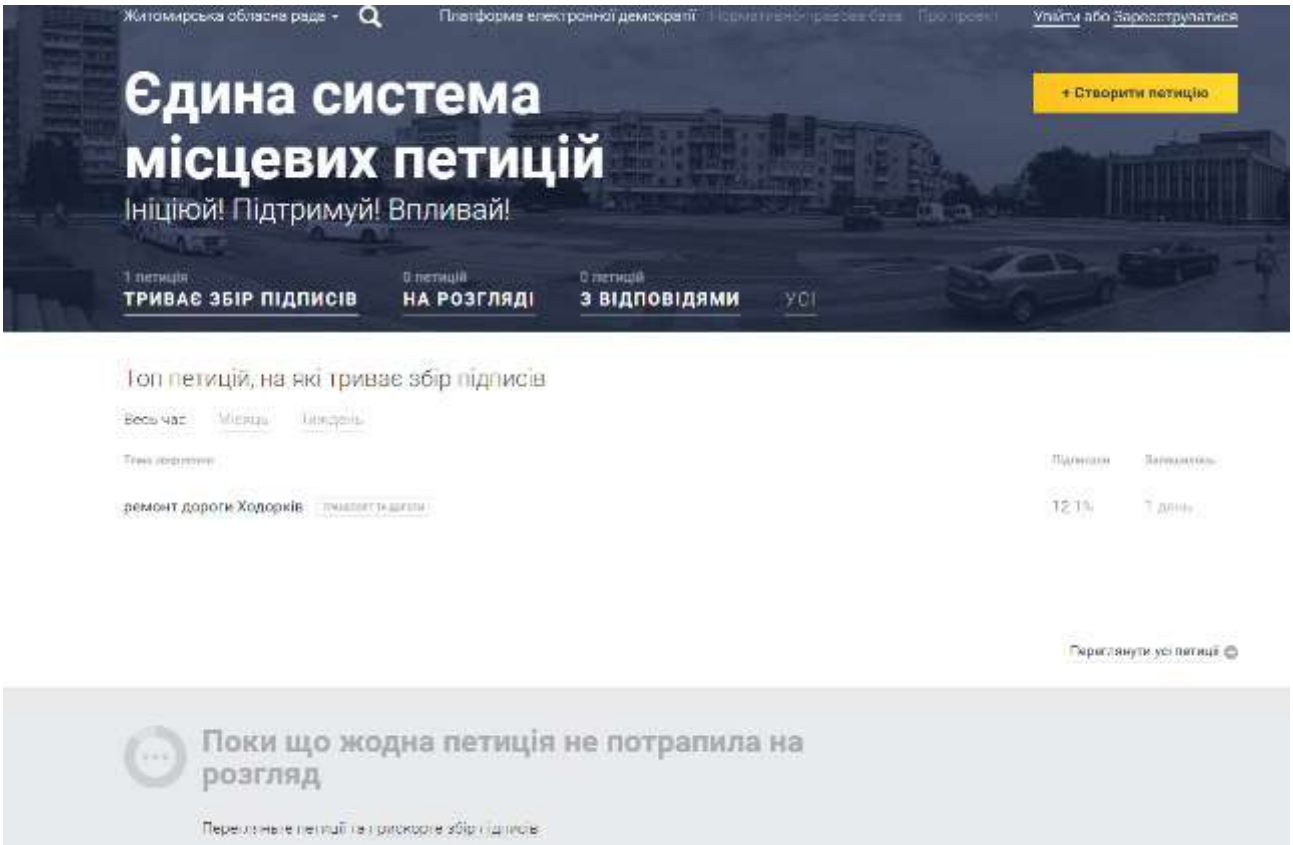
Розвиток громад
(проєкт ЄС/ПРООН HOUSES)



Зближення з третім сектором, на нашу думку, структурно відображено вдало. Втім, пропозиції та звіт про роботу надано лише Українською асоціацією районних та обласних рад за період 2010-2015 років.

Є інформація про розвиток громад.

Електронні петиції



Серед петицій лише одна, яка стосується ремонту дороги Ходорків, і підписана вона 12 особами. Можливість запропоновано хорошу, але необхідно бути впевненим що громадськість про неї знає і має доступ нею скористатися.

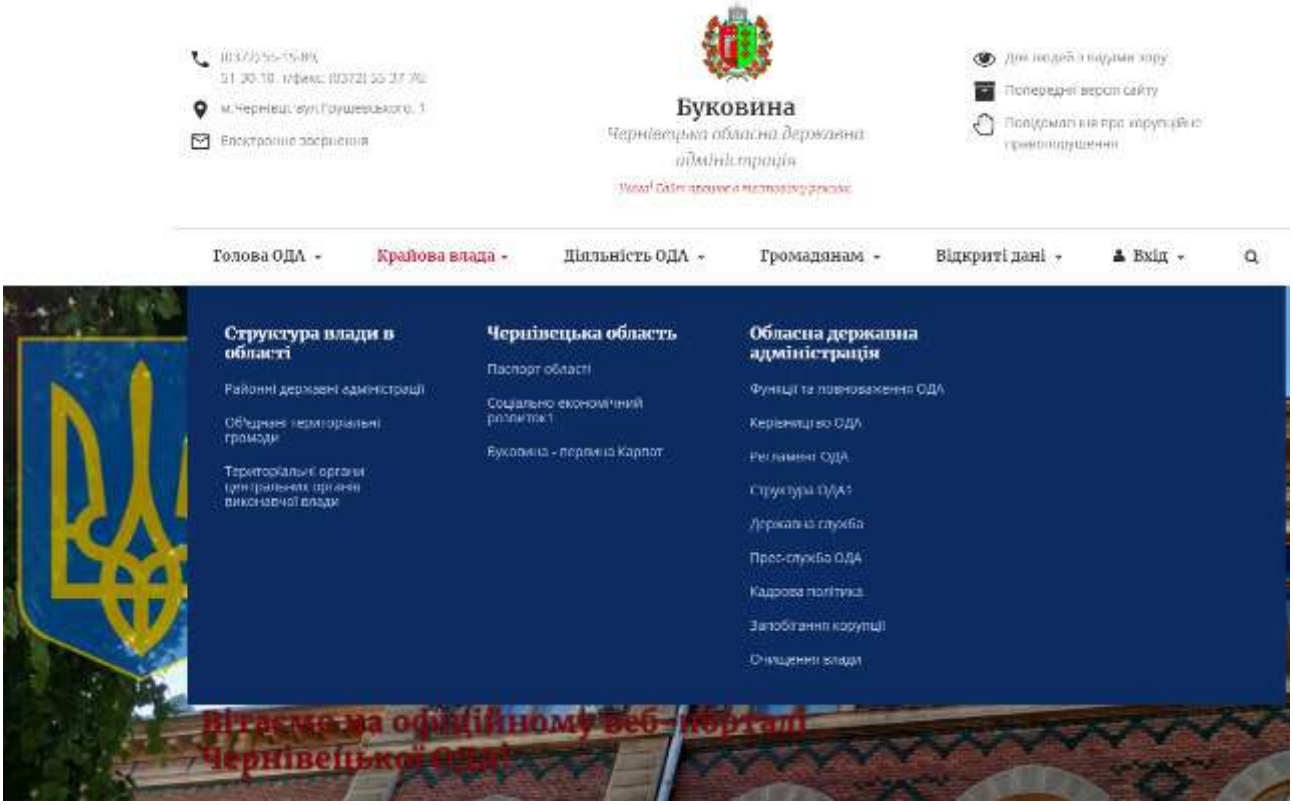
Додаток 3

Дослідження офіційного веб-порталу Чернівецької обласної державної адміністрації з позиції принципу підконтрольності

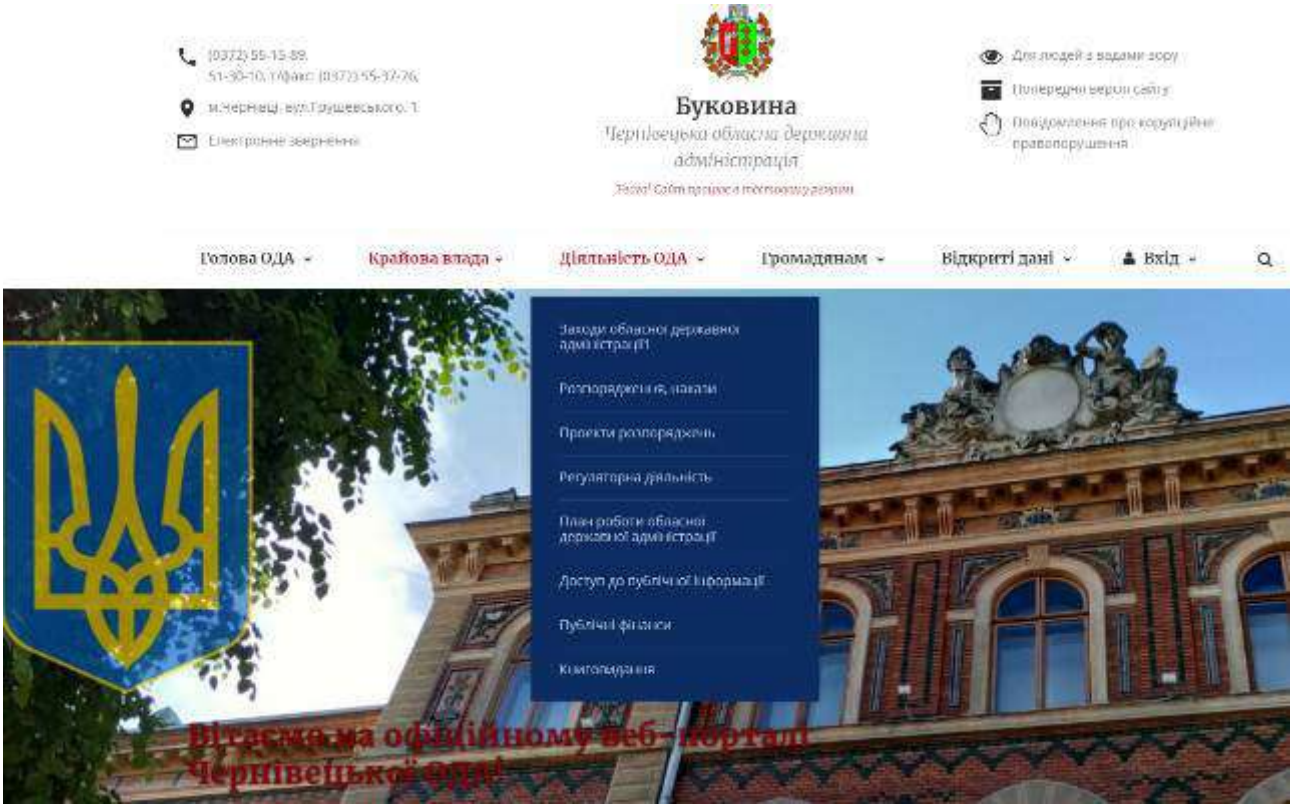
Адреса сайту: https://bukoda.gov.ua/

Так, на початковому інтерфейсі цього веб-порталу є шість вкладок:

перша – включає інформацію про голову Чернівецької ОДА: особистий прийом, привітання, біографію.

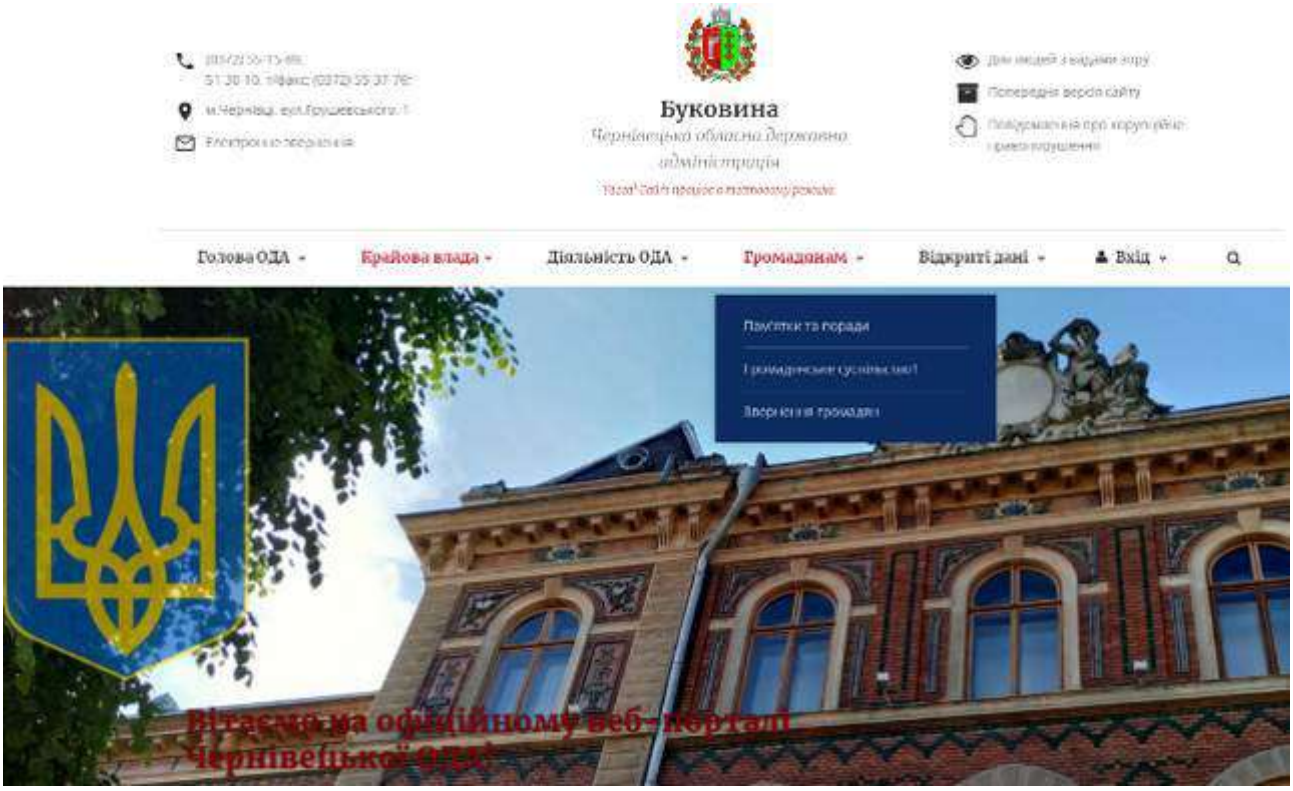


Друга – крайова влада: структура влади в області (районні державні адміністрації, об’єднані територіальні громади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади), Чернівецька область (паспорт області, соціально-економічний розвиток, Буковина – перлина Карпат), Чернівецька ОДА (функції та повноваження, керівництво, регламент, структура, державна служба, прес-служба, кадрова політика, запобігання корупції, очищення влади).

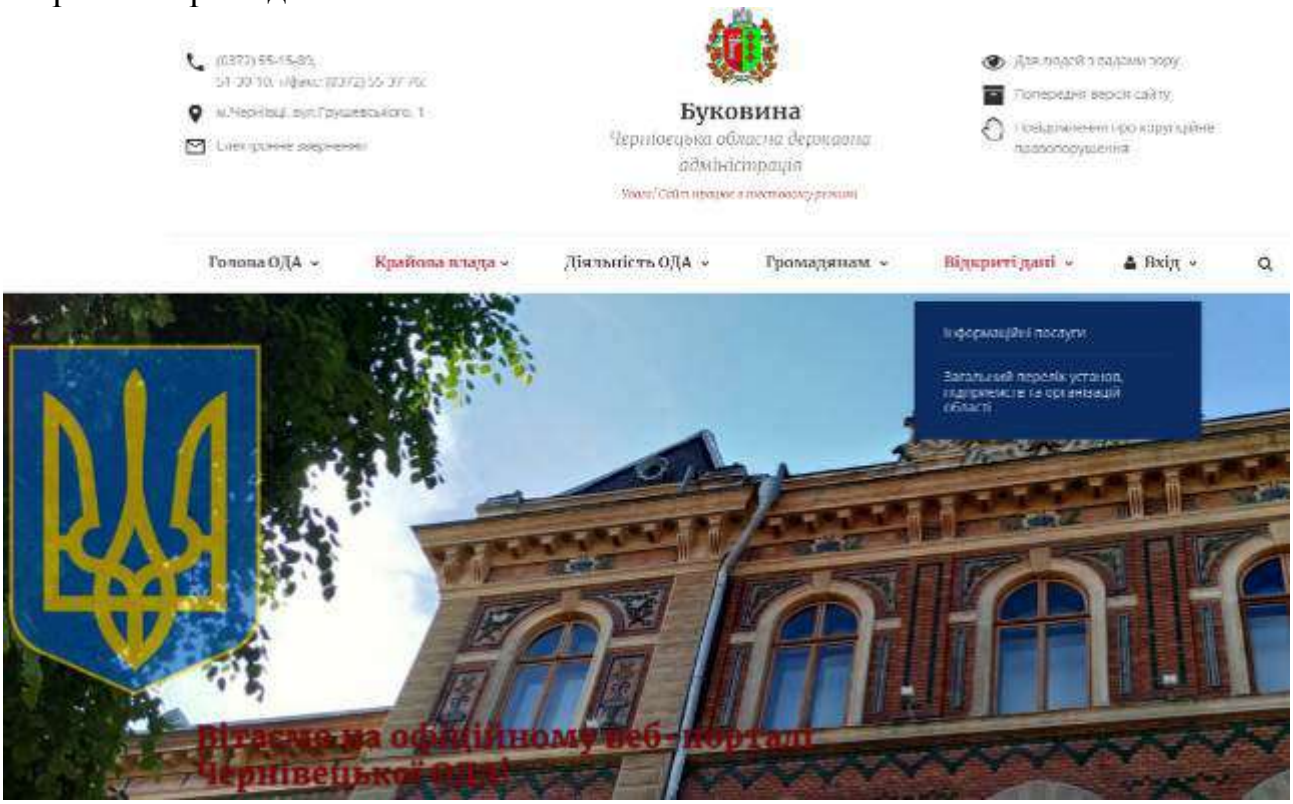


Третя – діяльність Чернівецької ОДА: заходи, розпорядження, накази, проекти розпоряджень, регуляторна діяльність, план роботи, доступ до публічної інформації, публічні фінанси, книговидання.

Діяльності Чернівецької ОДА присвячено окрему вкладку, що безумовно є позитивним. Є план роботи, заходи. Втім, вважаємо що було б зручніше для здійснення нагляду (моніторингу) громадянами виокремити напрями діяльності та згідно з ними надавати відповідну інформацію про здійснену та заплановану роботу.



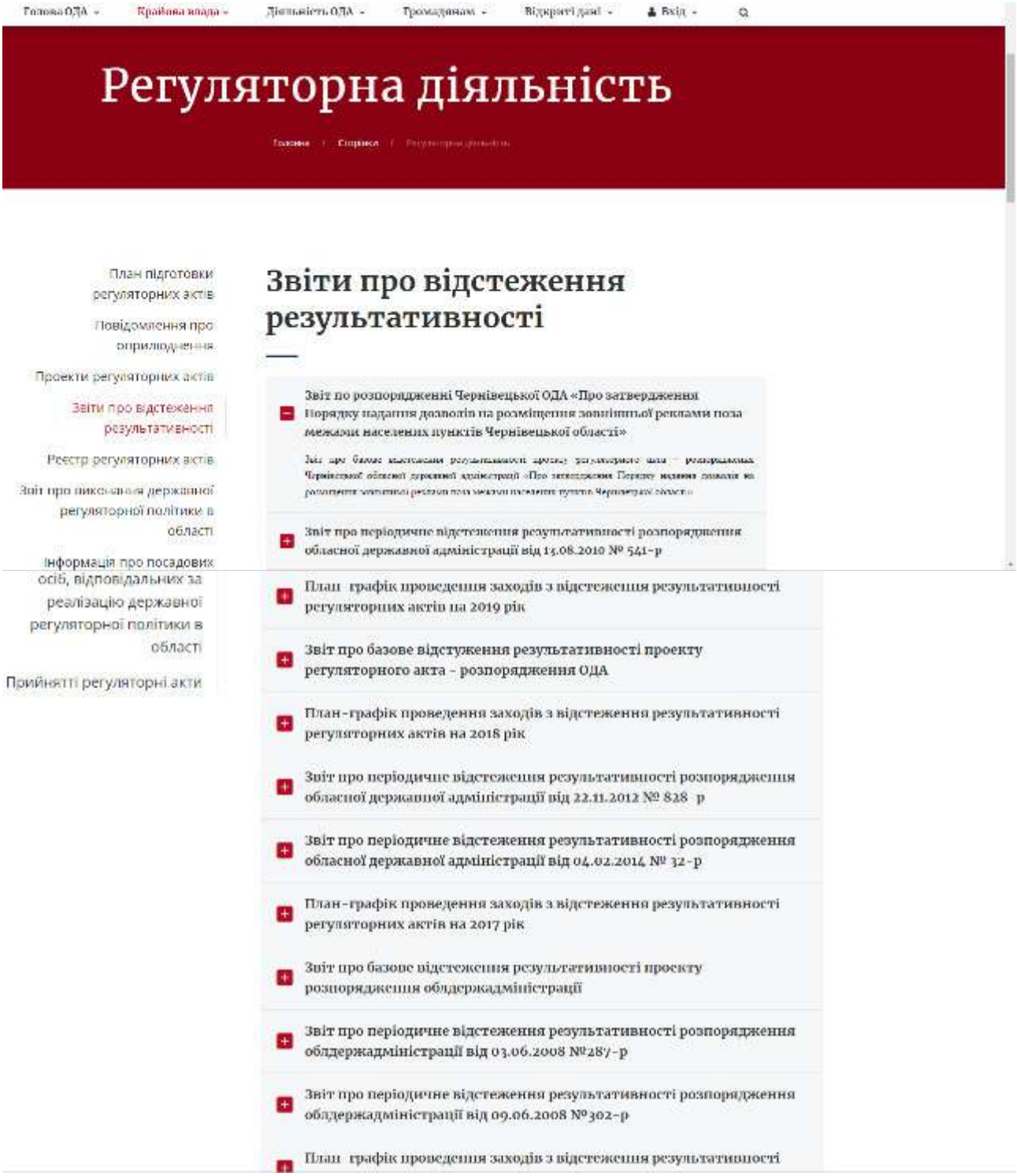
Четверта – громадянам: пам’ятки та поради, громадське суспільство, звернення громадян.



П’ята – відкриті дані: інформаційні послуги, загальний перелік установ, підприємств та організацій області.

Шоста вкладка – вхід – включає реєстрацію та авторизацію.

Діяльність
Регуляторна діяльність



У вкладці регуляторна діяльність містяться детальні звіти про відстеження результативності.

Інформація про здійснення державної регуляторної політики в Чернівецькій області за 2018 рік

Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності у Чернівецькій області впродовж 2018 року здійснювалась у відповідності до вимог Закону України від 11.09.2003 №1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), зокрема в частині підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів і висвітлення цих питань в засобах масової інформації, а також заходів з реалізації державної регуляторної політики, визначених Регіональною програмою розвитку малого і середнього підприємництва у Чернівецькій області на 2017-2018 роки, затвердженою рішенням XII сесії Чернівецької обласної ради VII скликання від 24.03.2017 №8-12/17 (із змінами).

Робота регуляторних органів області спрямовувалась на:

безумовне дотримання вимог Закону та постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 №308 «Про затвердження методик проведення аналізу та відстеження результативності регуляторного акта» (із змінами від 16.12.2015 №1151) (далі – Постанова), пов'язаних з підготовкою, прийняттям та відстеженням результативності регуляторних актів;

дотримання єдиного системного підходу до впровадження регуляторної діяльності;

підвищення якості підготовки аналізів регуляторного впливу разом з Тестом малого підприємництва (М-Тест) та звітів з відстеження результативності регуляторних актів;

забезпечення інформаційної відкритості з питань державної регуляторної політики;

залучення громадськості до обговорення проектів регуляторних актів.

Впродовж 2018 року регуляторними органами області постійно зосереджувалась увага на обов'язковості визначення:

оцінки прийнятих альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання, у тому числі тих, що не передбачають безпосередньо державного регулювання господарських відносин;

механізмів і заходів щодо розв'язання проблем шляхом прийняття регуляторного акта;

показників результативності регуляторного акта;

заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта.

В області налагоджена прозора система планування та підготовки проектів регуляторних актів.

Розробка проектів регуляторних актів та складання аналізу їх впливу розробниками регуляторних актів Чернівецької області проводиться з дотриманням вимог статей 7, 8, 9, 10 Закону та вищезазначеної постанови Кабінету Міністрів України.

Відповідно до статті 7 Закону, План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів обласної державної адміністрації на 2018 рік затверджено 14.12.2017 та оприлюднено на офіційному веб-сайті обласної державної адміністрації: www.bukoda.gov.ua. Затверджений План передбачав підготовку 1

регуляторного акту (розпорядження обласної державної адміністрації «Про затвердження Порядку надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів в Чернівецькій області»). Разом з тим, цей проект розпорядження не був прийнятий, оскільки потребував доопрацювання відповідно до висновку Державної регуляторної служби України.

У 2018 році зміни до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів обласної державної адміністрації не вносились.

Відповідно районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами Чернівецької та Новодністровської міських рад до 15 грудня 2017 року затверджено та оприлюднено власні Плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2018 рік.

Протягом 2018 року Кельменецькою районною державною адміністрацією, Чернівецькою та Новодністровською міськими радами прийнято 9 регуляторних актів.

14.12.2018 затверджено План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів Чернівецької обласної державної адміністрації на 2019 рік та оприлюднено на офіційному веб-сайті обласної державної адміністрації: www.bukoda.gov.ua в мережі Інтернет, а також 21.12.2018 опубліковано в газеті «Молодий буковинець» (№ 102). Затверджений План передбачає підготовку 2 регуляторних актів (розпорядження обласної державної адміністрації «Про затвердження Порядку надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів Чернівецької області» та розпорядження обласної державної адміністрації «Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження обласної державної адміністрації від 22.11.2012 № 828-р»).

Районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами Чернівецької та Новодністровської міських рад до 15 грудня 2018 року затверджено та оприлюднено власні Плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2019 рік.

Для одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, розробники регуляторних актів постійно розміщують проекти на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, з відповідними повідомленнями про оприлюднення та аналізом регуляторного впливу.

Станом на 01.01.2019 в органах державної виконавчої влади та містах обласного значення діє 100 регуляторних актів, з яких 48 – Чернівецької та 17 - Новодністровської міських рад, 31 – районних державних адміністрацій та 4 – Чернівецької обласної державної адміністрації.

Проводилась відповідна робота щодо відстеження результативності регуляторних актів. Впродовж 2018 року проведено відстеження результативності 42 регуляторних актів, в тому числі 2 – обласної державної адміністрації та 40 – районних державних адміністрацій, Чернівецької та Новодністровської міських рад, зокрема по видах відстеження 32 – періодичних, 5 – повторних та 5 – базових.

Звіти про проведення усіх видів відстеження оприлюднюються на офіційних веб-сайтах кожного з регуляторних органів.

Протягом 2018 року переглянуто 29 регуляторних актів (14 – Новодністровської міської ради, 11 - Вижницької, Глибоцької, Заставнівської та Сокирянської, Хотинської районних державних адміністрацій, 3 - обласної

державної адміністрації, 1 - Чернівецької міської ради), з них 13 – визнано такими, що потребують скасування, 12 – є актуальними, відповідають принципам державної регуляторної політики, не потребують перегляду або скасування та 4 – потребують приведення у відповідність до чинного законодавства (внесення змін).

В результаті проведеної роботи щодо перегляду регуляторних актів на місцевому рівні, станом на 01.01.2019 скасовано 10 регуляторних актів, в тому числі 2 – обласної державної адміністрації, 4 - Новодністровської міської ради та 4 - Глибоцької районної державної адміністрації.

Забезпечено ведення реєстру регуляторних актів Чернівецької обласної державної адміністрації, який розміщено на сайті обласної державної адміністрації в розділі «Діяльність обласної державної адміністрації», підрозділі «Регуляторна діяльність», рубриці «Реєстр регуляторних актів» за посиланням https://bukoda.gov.ua/page/group/175#undefined2, а також Плану-графіку проведення заходів з відстеження результативності регуляторних актів на 2018 рік, який розміщено на сайті обласної державної адміністрації в розділі «Діяльність обласної державної адміністрації», підрозділі «Регуляторна діяльність», рубриці «Звіти про відстеження результативності» за посиланням https://bukoda.gov.ua/uploads/editor/bukoda.gov.ua/регуляторна%20діяльність/plan-grafik_0.pdf.

З метою підвищення ефективності роботи із забезпечення реалізації державної регуляторної політики на території області, 02.07.2018 прийнято розпорядження обласної державної адміністрації № 642-р «Про забезпечення реалізації державної регуляторної політики у Чернівецькій області».

З метою забезпечення єдиного підходу до підготовки проектів регуляторних актів та прийняття їх тільки після проходження всіх регуляторних процедур, визначених Законом, для розробників регуляторних актів, суб'єктів господарювання проводились інформаційно-роз'яснювальні та навчальні семінари з питань здійснення державної регуляторної політики, зокрема: 10 травня 2018 року в приміщенні обласної державної адміністрації відбувся семінар-навчання з питання здійснення державної регуляторної політики для представників структурних підрозділів обласної державної адміністрації, районних державних адміністрацій, міст обласного значення.

26 червня 2018 року відбулася робоча зустріч голови Державної регуляторної служби України Ксенії Ляпіної з представниками бізнес спільноти, керівниками структурних підрозділів обласної державної адміністрації, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, де були обговорені питання стану реалізації державної регуляторної політики та особливості застосування норм законодавства про державний нагляд (контроль), а також дерегуляції у сфері господарської діяльності.

21 вересня 2018 року на базі Кельменецької районної державної адміністрації Чернівецьким регіональним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій проведено навчання за програмою виїзного короткотермінового семінару «Новели в регуляторному законодавстві», в якому прийняли участь представники райдержадміністрації, органів місцевого самоврядування та громадськості.

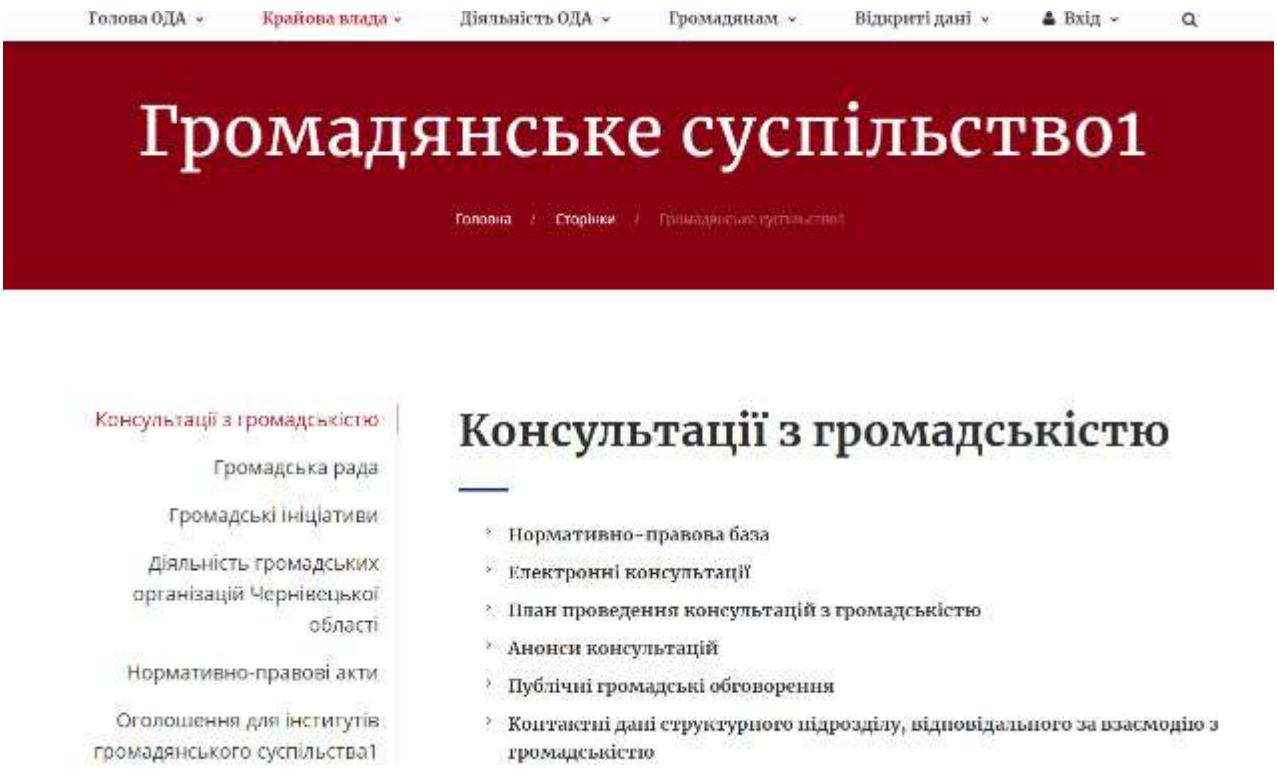
Розглянуто нововведення в регуляторному законодавстві, дотримання вимог Методик проведення аналізу регуляторного впливу та відстежень результативності регуляторних актів, тощо.

Крім того, 31 січня 2019 року Міністерством економічного розвитку і торгівлі України заплановано проведення вебінару з розробниками проектів регуляторних актів, з метою сприяння застосуванню он-лайн сервісу для підготовки рішення щодо проведення аналізу регуляторного впливу регуляторного акта та тесту малого підприємництва. Інформацію про проведення вебінару та участь у заході направлено структурним підрозділам обласної державної адміністрації, районним державним адміністраціям, виконавчим комітетам Чернівецької та Новодністровської міським радам, територіальним органам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, об'єднаним територіальним громадам області.

В цілому, в області забезпечується дотримання норм регуляторного законодавства України, що сприяє зменшенню тиску на підприємницьке середовище.

Громадянам
Громадянське суспільство

Консультації з громадськістю



Вкладка громадянське суспільство вміщує консультації з громадськістю, громадську раду, громадські ініціативи, діяльність громадських організацій Чернівецької області, нормативно-правові акти, оголошення для інститутів громадянського суспільства.

Громадянам
Громадянське суспільство

Громадська рада

Голова ОДА | Крайова влада | Діяльність ОДА | Громадянам | Відкриті дані | Вхід

Громадянське суспільство1

Головна / Сторінки / Громадянське суспільство1

Консультації з громадськістю
Громадська рада
Громадські ініціативи
Діяльність громадських організацій Чернівецької області
Нормативно-правові акти
Оголошення для інститутів громадянського суспільства1

Громадська рада

- Громадська рада при обласній державній адміністрації
- Персональний склад Громадської ради при ОДА
- Положення про Громадську раду при ОДА
- Діяльність Громадської ради при ОДА

Консультації з громадськістю
Громадська рада
Громадські ініціативи
Діяльність громадських організацій Чернівецької області
Нормативно-правові акти
Оголошення для інститутів громадянського суспільства1

Громадська рада

- Громадська рада при обласній державній адміністрації
- Персональний склад Громадської ради при ОДА
- Положення про Громадську раду при ОДА

Згідно з положенням про Громадську раду при ОДА, основними завданнями громадської ради є:

• сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

• здійснення громадського контролю за діяльністю облдержадміністрації;

• сприяння врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань:

1) готує та подає пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю облдержадміністрації, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;

2) готує та подає пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;

3) подає обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких облдержадміністрація проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи;

4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності облдержадміністрації;

5) здійснює громадський контроль за врахуванням облдержадміністрацією пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення нею прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні;

6) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті облдержадміністрації та в інший прийнятний спосіб;

7) збирає, узагальнює та подає облдержадміністрації інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

8) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; 9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Діяльність Громадської ради при ОДА

Стосовно Громадської ради є не формальне її зазначення, а й повна інформація про цей орган, її персональний склад, Положення про Громадську раду при Чернівецькій ОДА, інформація про її діяльність.

При цьому, в Положенні про Громадську раду при Чернівецькій ОДА зазначено, що її основним завданням є здійснення громадського контролю за діяльністю Чернівецької ОДА, сприяння врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики тощо.

Громадянам
Громадянське суспільство

Громадські ініціативи

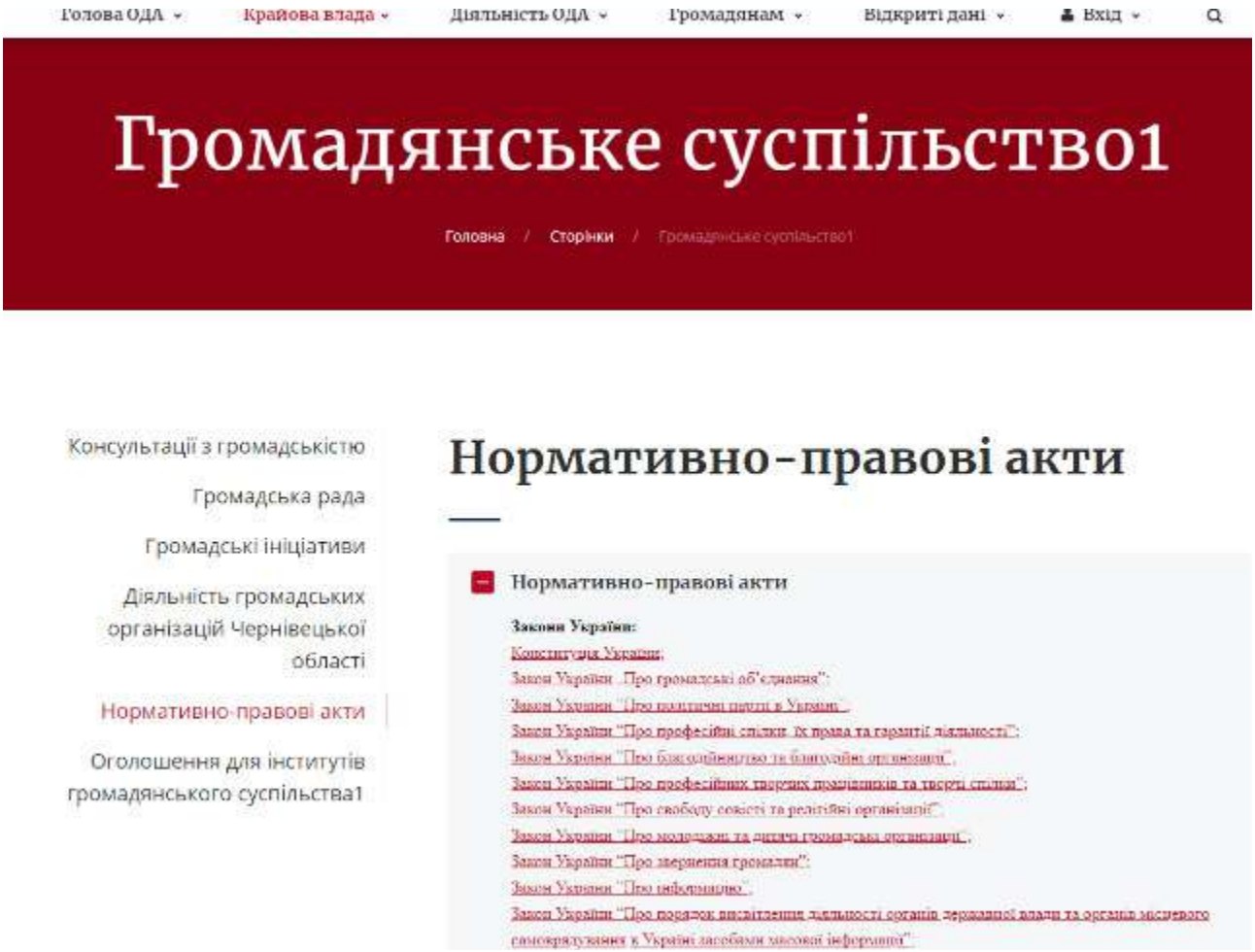
Громадянам
Громадянське суспільство

Діяльність громадських організацій Чернівецької області

У вкладці громадські ініціативи, діяльність громадських організацій нажаль інформації немає.

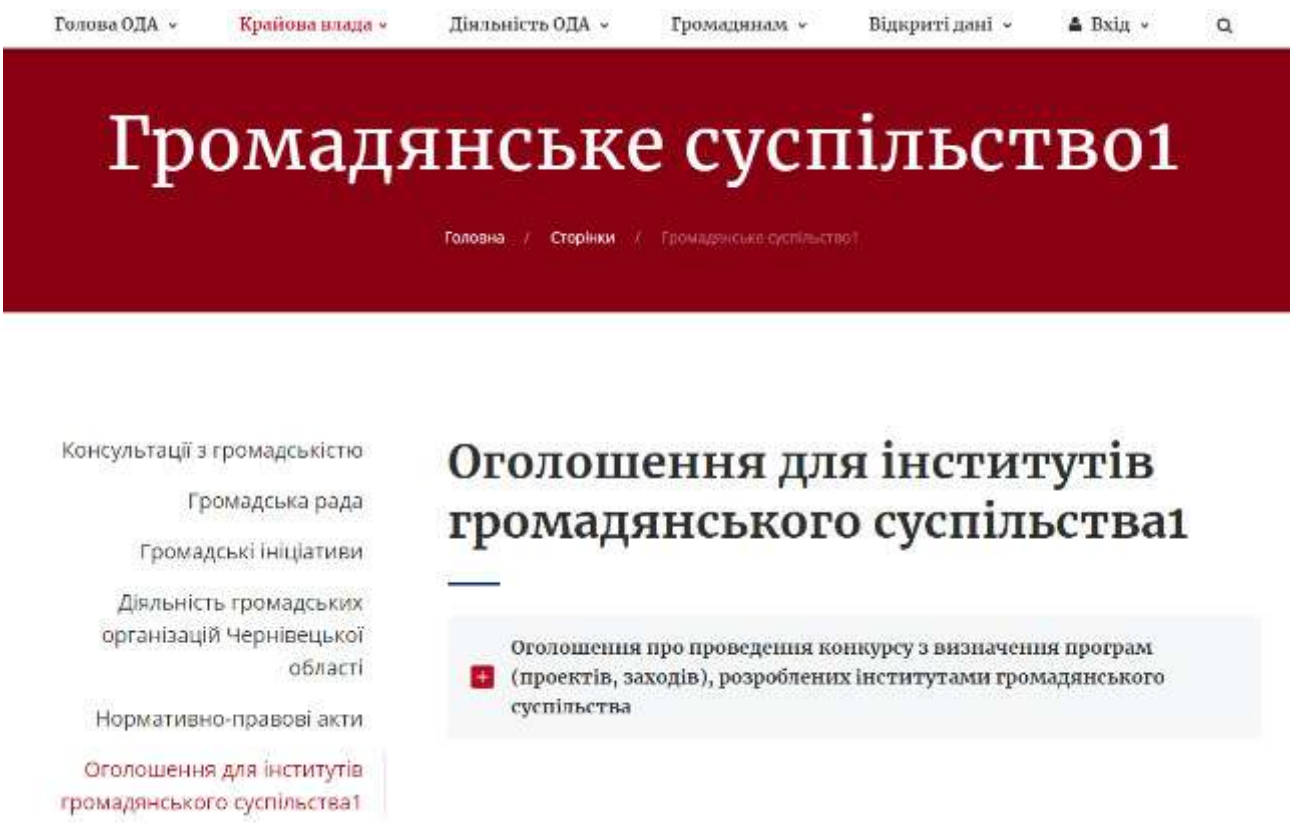
Громадянам
Громадянське суспільство

Нормативно-правові акти



Громадянам
Громадянське суспільство

Оголошення для інститутів громадянського суспільства



Є оголошення про проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства.

Продовжується розробка проекту Стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2027 року та плану заходів з її реалізації у 2021 – 2024 роках

З 15 по 19 липня 2019 року у Чернівецькій ОДА планується провести низку засідань робочих підгруп з розробки проекту Стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2027 року та Плану заходів з її реалізації у 2021 – 2024 роках.

Робочі підгрупи попередньо опрацюють аналітично-графічні матеріали до проекту Стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2027 року і за результатами опрацювання й обговорення на засіданні буде представлено проект SWOT-аналізу та висновки за результатами оцінки розвитку підпорядкованих сфер діяльності.

Стратегія розвитку області є інструментом узгодження державних, територіальних і галузевих інтересів та планів. Це узагальнююча концепція дій, модель досягнення цілей, яка визначає пріоритети і основні напрями діяльності галузей області. Метою цього стратегічного документу є створення умов для забезпечення сталого розвитку регіону та підвищення його конкурентоспроможності.

Регіональна стратегія розвитку – важливий документ, який сприятиме соціально-економічному розвитку області на наступні сім років та стане основою для розробки інших програм і проектів з питань збалансованого розвитку всієї області. Тому потрібно вивчити інфраструктурні та інші потенціали області щоб сформувати чітке уявлення та бачення стратегічних цілей регіону.

З матеріалами щодо розробки Стратегії розвитку Чернівецької області на період 2021 – 2027 років можна ознайомитись на офіційному вебсайті обласної державної адміністрації, в якій висвітлюється хід розроблення проекту Стратегії та плану за посиланням https://bukoda.gov.ua/

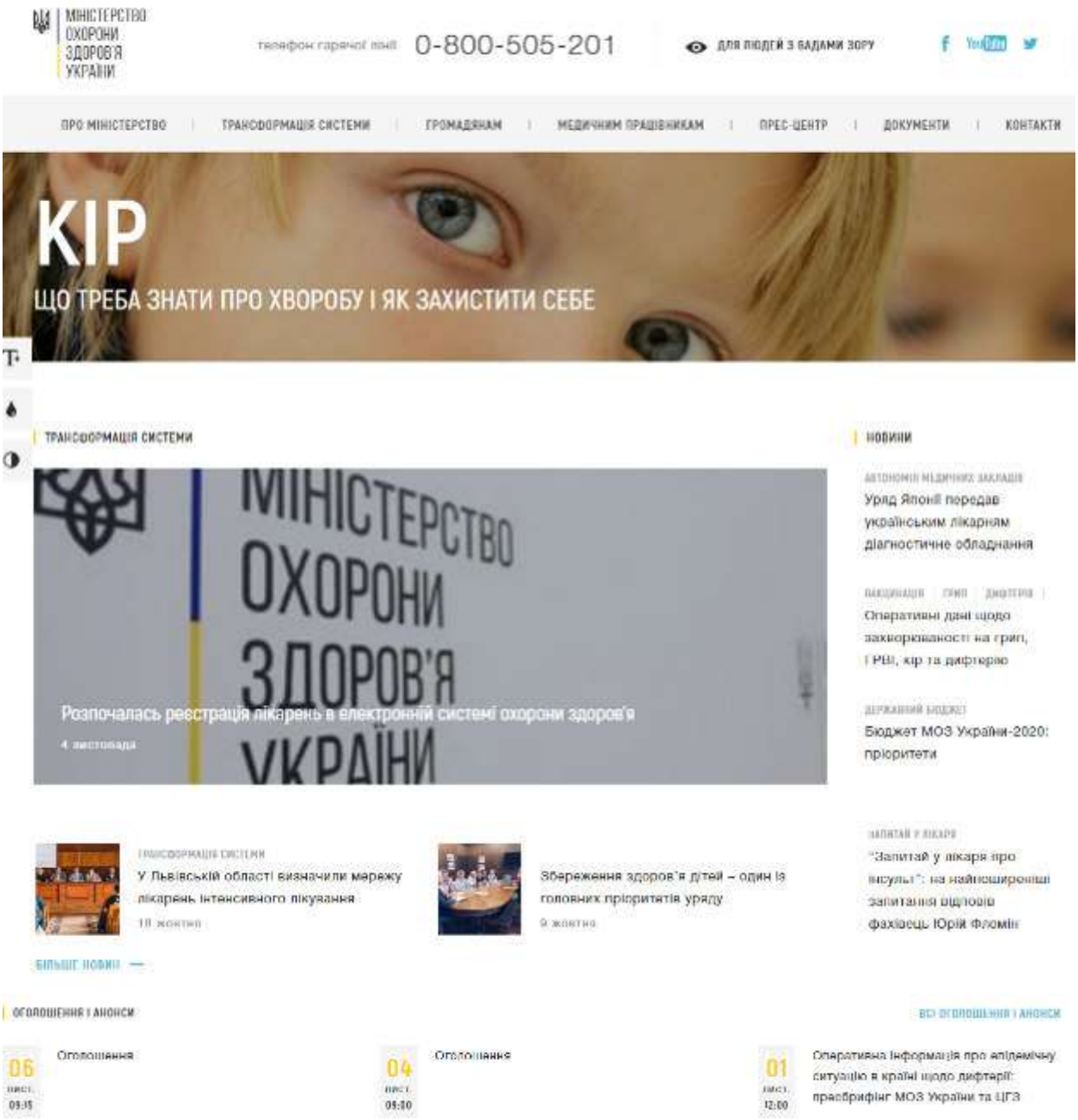
З графіком засідань можна ознайомитись ТУТ.

Склад робочих підгруп з розробки проекту Стратегії розвитку Чернівецької області на період до 2027 року (ТУТ).

https://bukoda.gov.ua/new/6454

Додаток И
Дослідження офіційного веб-порталу Міністерства охорони здоров’я України з позиції принципу ефективності
Адреса сайту: https://moz.gov.ua/

Початковий інтерфейс



ПАЦІЄНТАМ

ЧИТАТИ БІЛЬШЕ

Клінічні дослідження: що дає пацієнту участь у них та що гарантує права та захист пацієнта

Клінічні дослідження: навіщо вони потрібні

Як вирощувати і готувати картоплю з користю для здоров'я

Пошук по сайту

А-Я

ІНТЕРАКТИВНИЙ ПОМІЧНИК

Це інтерактивна система, яка розуміє, що Вам потрібно і пропонує відповідні статті та підрозділи. Лише дайте відповіді на кілька запитань і ми запропонуємо матеріали, що Вас можуть зацікавити на нашому сайті.

Оберіть категорію

Оберіть відповідь

ДАЛІ

ПОПУЛЯРНІ КАТЕГОРІЇ

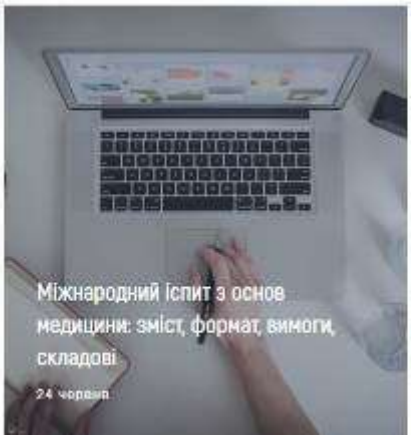
- ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
- ЗАКУПІВЛІ ЛІКІВ
- МЕДИЧНА ОСВІТА
- НАКАЗИ
- НАЦПЕРЕЛІК
- ЛІКУВАННЯ ЗА КОРДОНОМ
- СЕРЦЕВО-СУДИННІ ЗАХВОРЮВАННЯ
- ПОВІДОМИТИ ПРО КОРУПЦІЮ
- РЕЄСТР ОПТОВО-ВІДПУСКНИХ ЦІН НА ЛІКАРСЬКІ ЗАСОБИ

МЕДИЧНА ОСВІТА

Стратегія розвитку медичної освіти, інформація щодо навчання, інтернатури, стажувань, саморозвитку студентів-медиків та медичних працівників

ПЕРЕГЛЯНУТИ

МЕДПРАЦІВНИКАМ



Міжнародний іспит з основ медицини: зміст, формат, вимоги, складові

24 червня

Програма Фулбрайта: МОЗ України продовжує серію семінарів для освітян та науковців

21 червня

МЕДИЧНА ОСВІТА

МОЗ України розпочинає серію семінарів для освітян та науковців

10 червня

ОСТАННІ СТАТТІ

БПР | ГРОМАДСЬКЕ ЗДОРОВ'Я

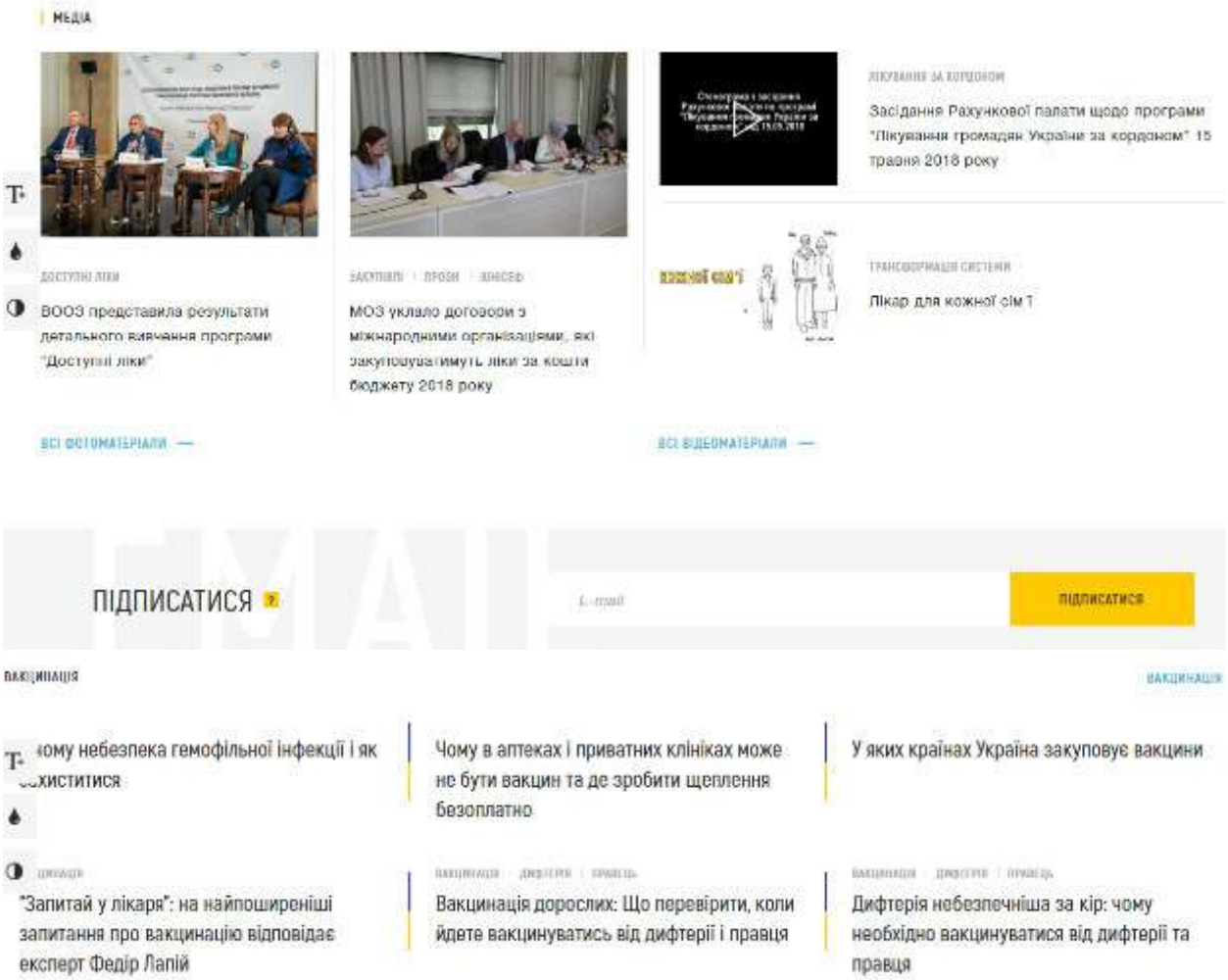
Запрошуємо на дистанційні навчальні курси від ЦГЗ МОЗ України

ПРАВА МЕДИКІВ

Лікар має право: Докладно про пільги для медиків у сільській місцевості

БПР

Безперервний професійний розвиток медичних працівників: досвід онлайн навчання на ресурсах Британського...

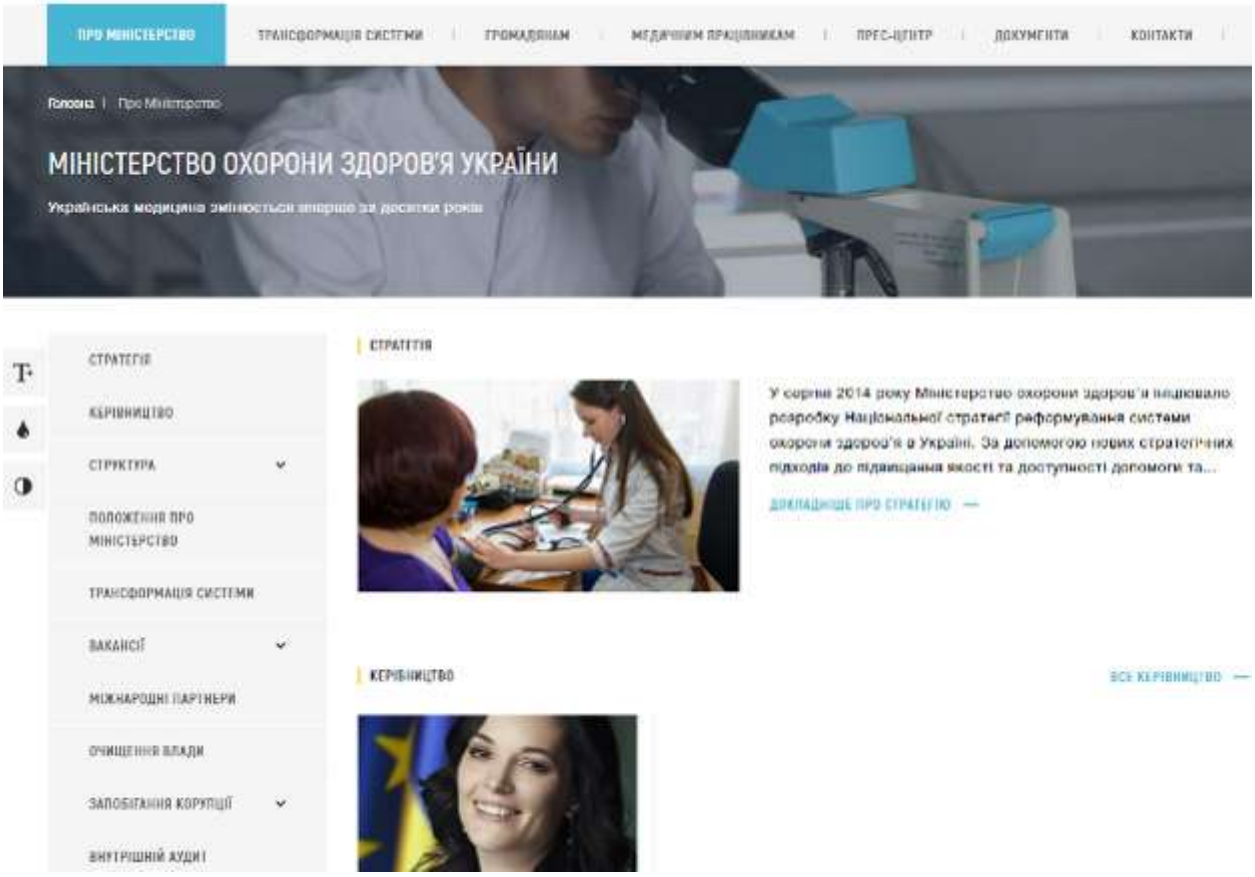


На початковому інтерфейсі розміщено сім вкладок меню, які відповідно, мають свої розділи та підрозділи.

Також, на початковому інтерфейсі є новини, оголошення і анонси, інформація – пацієнтам, медпрацівникам, інтерактивний помічник, інформація про медичну освіту, вакцинацію.

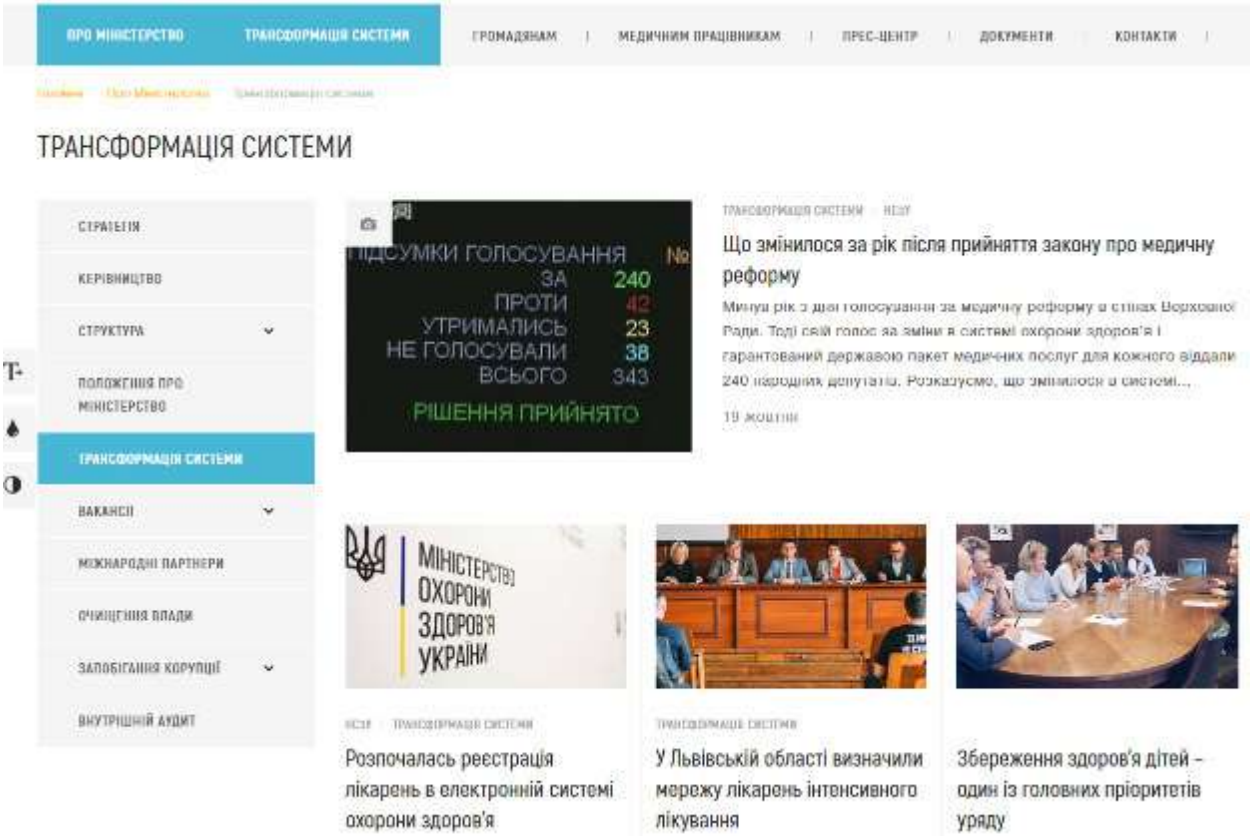
Крім цього, на новини МОЗ можна підписатися, ввівши електронну адресу своєї поштової скриньки.

Про Міністерство



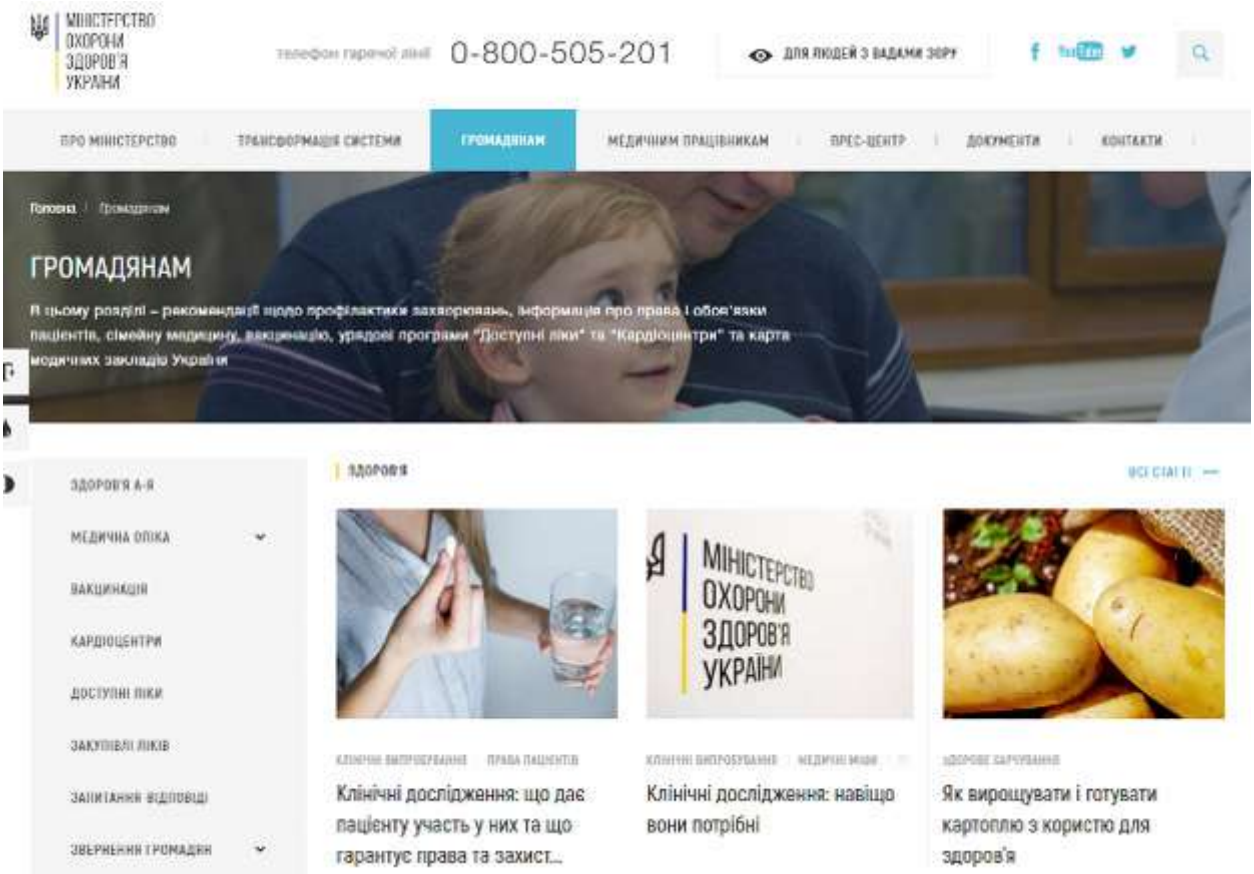
Перша вкладка меню – про Міністерство, включає інформацію про стратегію, керівництво, структуру, положення про міністерство, трансформаційні системи, вакансії, міжнародних партнерів, очищення влади, запобігання корупції, внутрішній аудит.

Трансформаційні системи



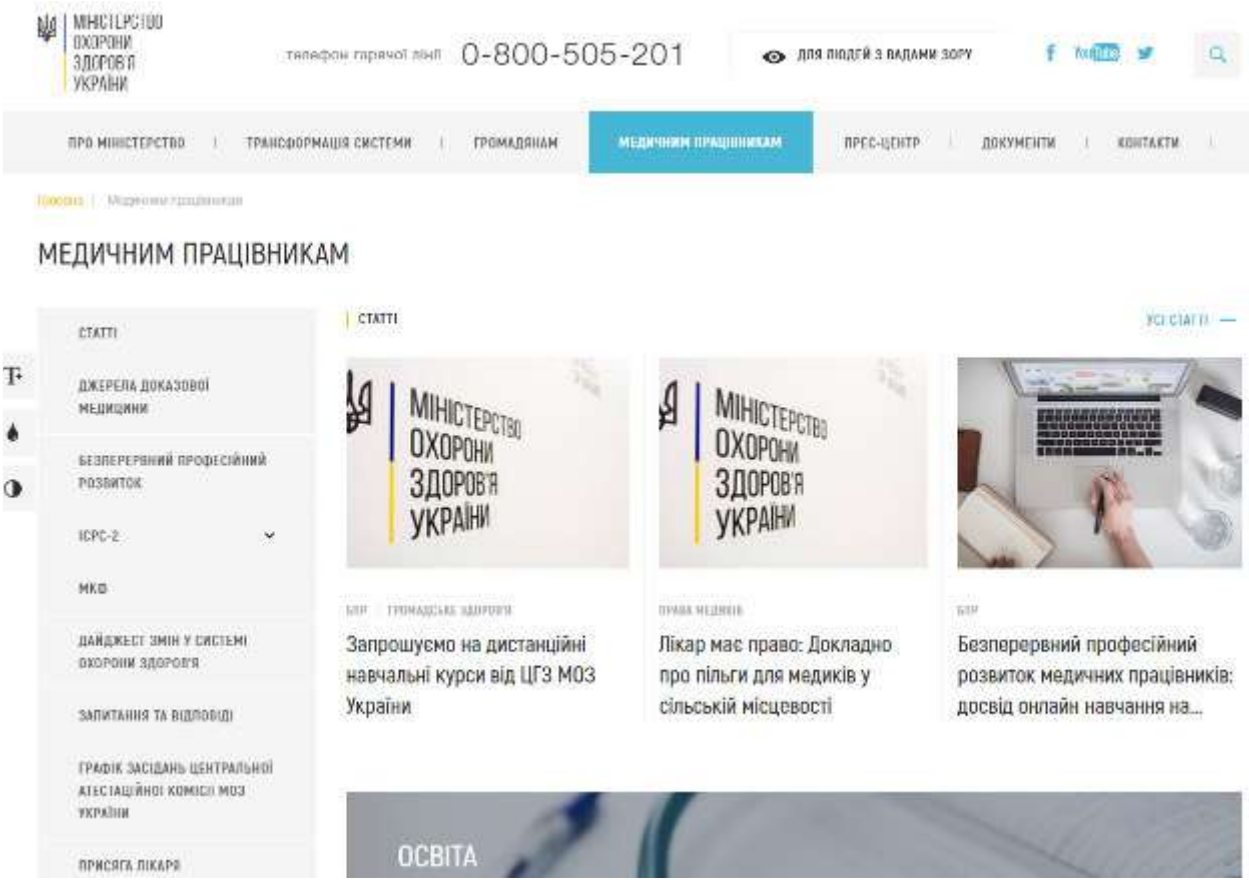
Друга – трансформація системи, цей розділ немає низки підрозділів, а в цілому відображає новини, як-от про початок реєстрації лікарень в електронній системі охорони здоров’я, що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу тощо.

Громадянам



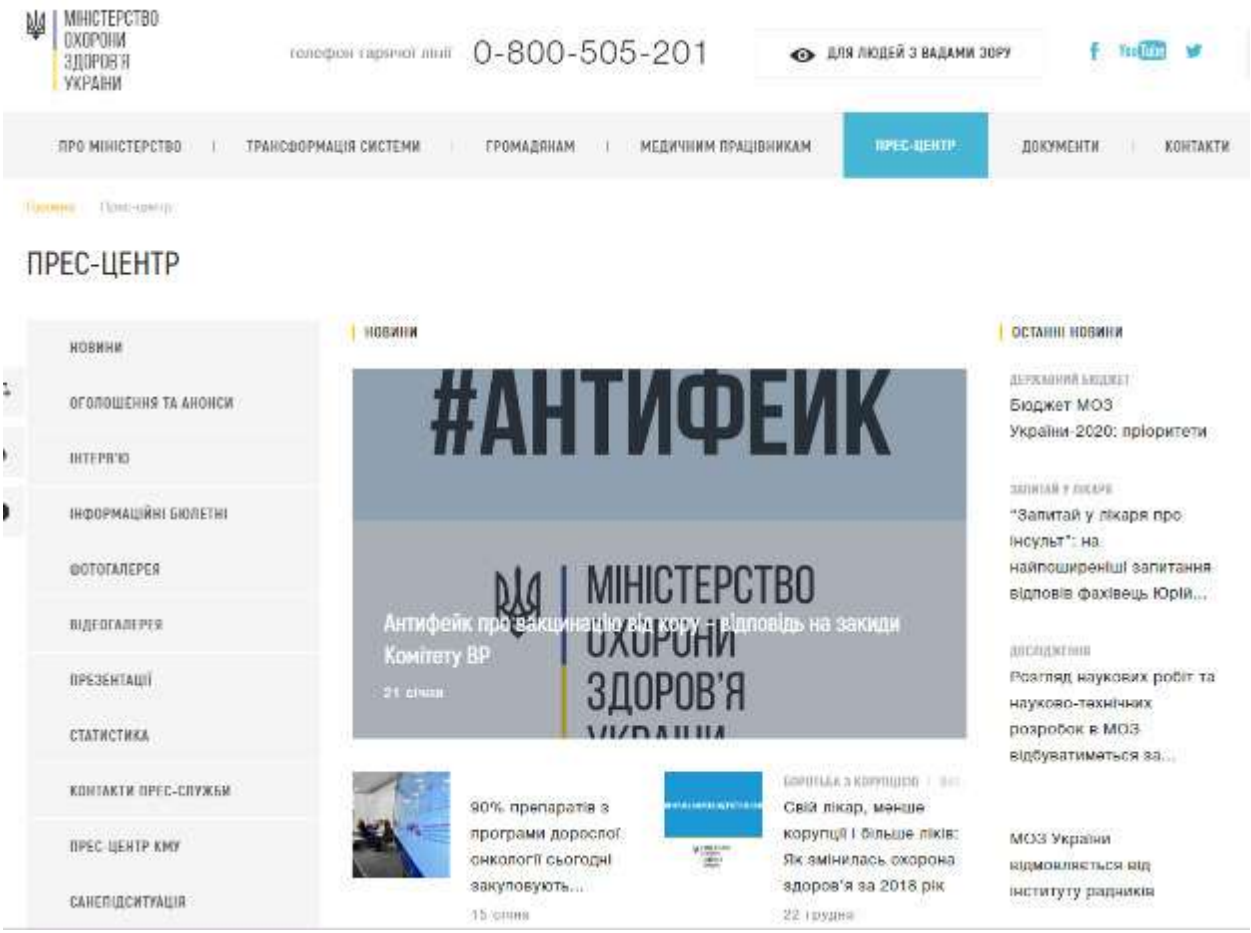
Третя – громадянам містить такі підрозділи: здоров’я А-Я, медична опіка, вакцинація, кардіоцентри, доступні ліки, закупівлі ліків, запитання-відповіді, звернення громадян.

Медичним працівникам



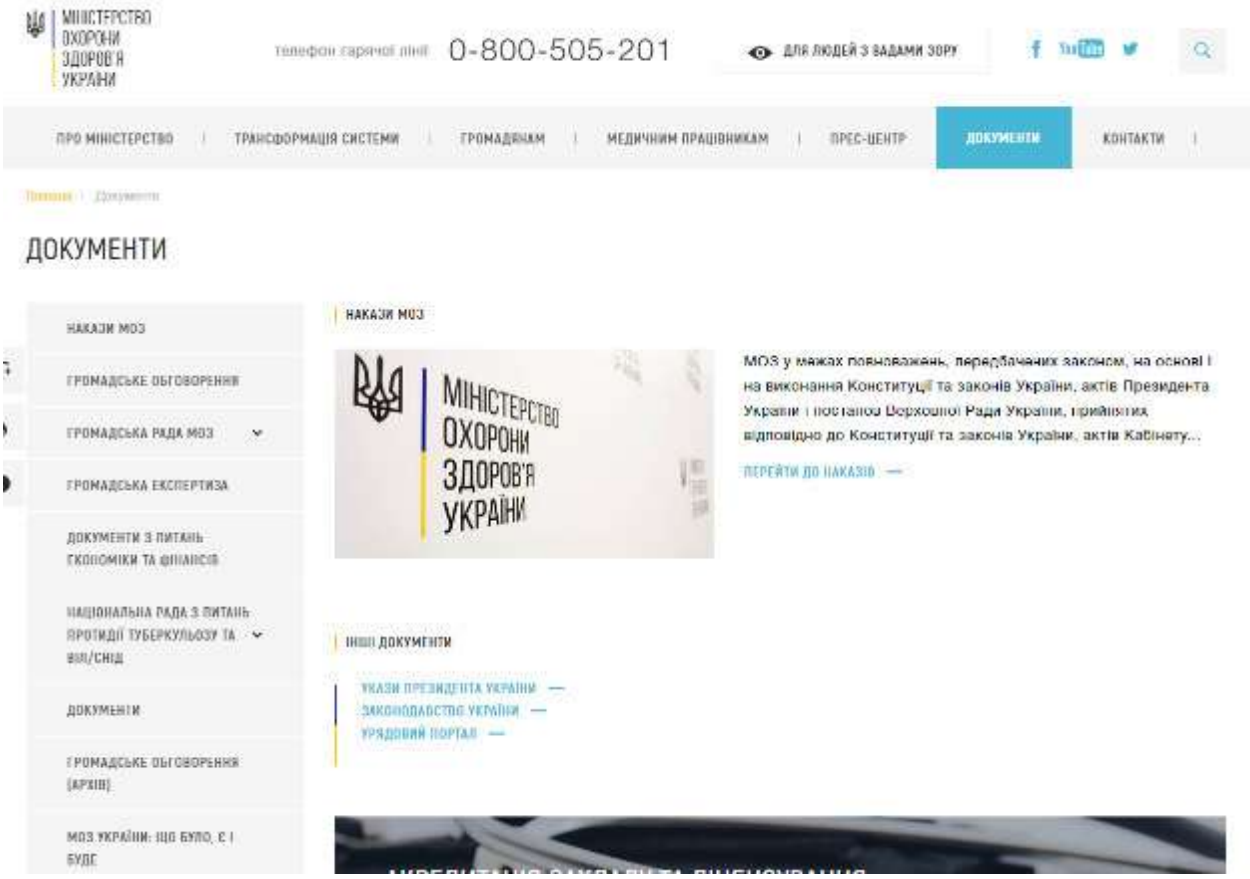
Четверта – медичним працівникам: статті, джерела доказової медицини, безперервний професійний розвиток, ІСРС-2, МКФ, дайджест змін у системі охорони здоров’я, запитання та відповіді, графік засідань Центральної атестаційної комісії МОЗ України, присяга лікаря.

Прес-центр



П'ята – прес-центр включає: новини, оголошення та анонси, інтерв'ю, інформаційні бюлетні, фотогалерею, відеогалерею, презентації, статистику, контакти прес-служби, прес-центр КМУ, санепідемситуацію.

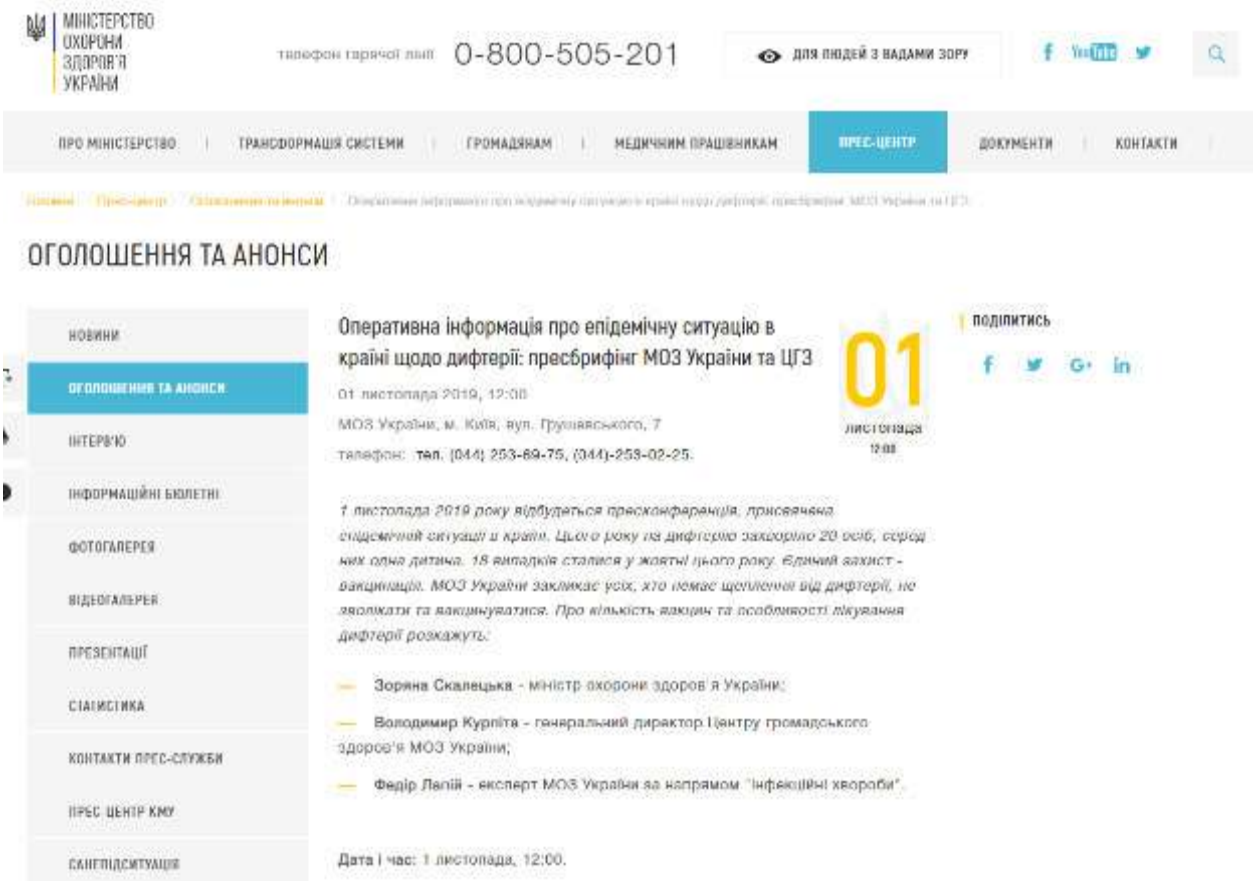
Документи



Шоста – документи: накази МОЗ, громадське обговорення, громадська рада МОЗ, громадська експертиза, документи з питань економіки та фінансів, Національна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ/СНІД, документи, громадське обговорення (архів), МОЗ України: що було, є і буде;

сьома – контакти.

Оперативна інформація про епідемічну ситуацію в країні щодо дифтерії: пресбрифінг МОЗ України та ЦГЗ



МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

телефон гарячої лінії 0-800-505-201

ДЛЯ ЛЮДЕЙ З ВАДАМИ ЗОРУ

ПРО МІНІСТЕРСТВО | ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ | ГРОМАДЯНАМ | МЕДИЧНИМ ПРАЦІВНИКАМ | ПРЕС-ЦЕНТР | ДОКУМЕНТИ | КОНТАКТИ

ОГОЛОШЕННЯ ТА АНОНСИ

НОВИНИ
ОГОЛОШЕННЯ ТА АНОНСИ
ІНТЕРВ'Ю
ІНФОРМАЦІЙНІ БЮЛЕТНІ
ФОТОГАЛЕРЕЯ
ВІДЕОГАЛЕРЕЯ
ПРЕЗЕНТАЦІЇ
СТАТИСТИКА
КОНТАКТИ ПРЕС-СЛУЖБИ
ПРЕС ЦЕНТР КМУ
САНЕПІДСИТУАЦІЯ

Оперативна інформація про епідемічну ситуацію в країні щодо дифтерії: пресбрифінг МОЗ України та ЦГЗ

01 листопада 2019, 12:00

МОЗ України, м. Київ, вул. Грушевського, 7

телефон: тел. (044) 253-69-75, (044)-253-02-25.

01 листопада 12:00

ПОДІЛИТИСЬ

1 листопада 2019 року відбудеться прес-конференція, присвячена епідемічній ситуації в країні. Цього року на дифтерію захворіло 20 осіб, серед них одна дитина. 18 випадків сталися у жовтні цього року. Єдиний захист - вакцинація. МОЗ України закликає усіх, хто немає щеплення від дифтерії, не зволікати та вакцинуватися. Про кількість вакцин та особливості лікування дифтерії розкажуть:

- **Зоряна Скалецька** - міністр охорони здоров'я України;
- **Володимир Курпіта** - генеральний директор Центру громадського здоров'я МОЗ України;
- **Федір Лапій** - експерт МОЗ України за напрямом "Інфекційні хвороби".

Дата і час: 1 листопада, 12:00.

Вакцинація дорослих:
що перевірити, коли йдете вакцинуватись від дифтерії і правця

МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

0-800-505-201

ДЛЯ ЛЮДЕЙ З ВАДАМИ ЗОРУ

ПРО МІНІСТЕРСТВО | ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ | ГРОМАДЯНАМ | МЕДИЧНИМ ПРАЦІВНИКАМ | ПРЕС-ЦЕНТР | ДОКУМЕНТИ | КОНТАКТИ

ВАКЦИНАЦІЯ

ЗДОРОВ'Я А-Я
МЕДИЧНА ОПІКА
ВАКЦИНАЦІЯ
КАРДІОЦЕНТРИ
ДОСТУПНІ ЛІКИ
ЗАКУПІВЛІ ЛІКІВ
ЗАПИТАННЯ-ВІДПОВІДІ
ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН
ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ ТУР ЗМІНИТИ
ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

ВАКЦИНАЦІЯ ДИФТЕРІЯ ПРАВЦЯ

Вакцинація дорослих: Що перевірити, коли йдете вакцинуватись від дифтерії і правця

Минулого року кожен другий дорослий українець не зробив необхідного щеплення від дифтерії і правця. Щоби захистити країну від можливого спалаху, МОЗ України розпочало кампанію "Вакциновані - значить захищені" і закликало кожного перевірити...

6 серпня

Національний календар щеплень

ВАКЦИНАЦІЯ ХІБ ІНФЕКЦІЯ

У чому небезпека гемофільної інфекції і як захиститися

Разом з Центром громадського здоров'я МОЗ України розповідаємо, що треба знати про гемофільну інфекцію і захист від неї.

30 серпня

Чому в аптеках і приватних клініках може не бути вакцин та де зробити щеплення безоплатно

На сторінки МОЗ України досить часто надходять скарги, що неможливо знайти ті чи інші вакцини в аптеках або приватних медзакладах. Роз'яснюємо, чому в приватних клініках та аптеках може не бути вакцин і де отримати безоплатне щеплення.

29 серпня

ВАКЦИНАЦІЯ

У яких країнах Україна закуповує вакцини

Україна закуповує вакцини від 10 інфекційних хвороб, внесені до національного Календаря щеплень, у шести країн світу. Якість всіх вакцин, які закуповуються за державний кошт, підтверджена Всесвітньою організацією охорони здоров'я або Управлінням...

16 серпня

ЗАВАНТАЖИТИ ЩЕ

НАЯВНІСТЬ ВАКЦИН У РЕГІОНАХ

МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

телефон гарячої лінії 0-800-505-201

ДЛЯ ЛЮДЕЙ З ВАДАМИ ЗОРУ

ПРО МІНІСТЕРСТВО | ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ | ГРОМАДЯНАМ | МЕДИЧНИМ ПРАЦІВНИКАМ | ПРЕС-ЦЕНТР | ДОКУМЕНТИ | КОНТАКТИ

Головна | Громадянам | Вакцинація | У яких країнах Україна закуповує вакцини

ВАКЦИНАЦІЯ

- ЗДОРОВ'Я А-Я
- МЕДИЧНА ОПІКА
- ВАКЦИНАЦІЯ
- КАРДІОЦЕНТРИ
- ДОСТУПНІ ЛІКИ
- ЗАКУПІВЛІ ЛІКІВ
- ЗАПИТАННЯ-ВІДПОВІДІ
- ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН
- ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ ТУР ЗМІНИТИ
- ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ
- КОНСУЛЬТАЦІЇ З

У яких країнах Україна закуповує вакцини

16 серпня 2019 3579

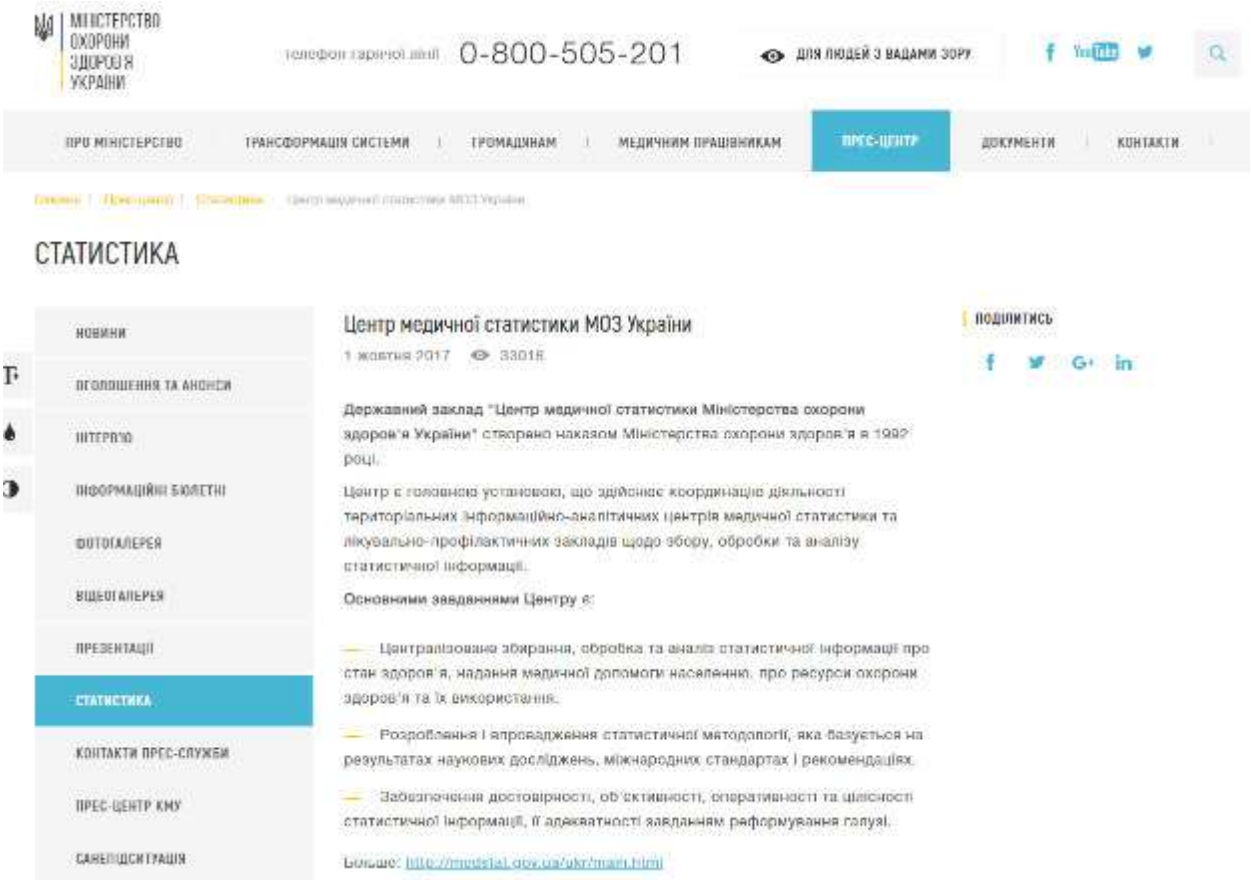
Україна закуповує вакцини від 10 інфекційних хвороб, внесені до національного Календаря щеплень , у шести країн світу. Якість всіх вакцин, які закуповуються за державний кошт, підтверджена Всесвітньою організацією охорони здоров'я або Управлінням продовольства і медикаментів (FDA США). Країна походження вакцини не впливає на її якість та ефективність.

Вакцини за Календарем щеплень Україна закуповує в шести країнах:

- у Бельгії та Франції - вакцину від поліомієліту;
- у Болгарії - вакцину для профілактики туберкульозу;
- у Південної Кореї - вакцину від гепатиту В;
- в Індії - вакцину для профілактики гемофільної інфекції типу b;
- у Бельгії та США - вакцину від кору, паротиту та краснухи;
- в Індії - вакцини від кашлюка, дифтерії та правця - (вакцину АКДП проти кашлюка, дифтерії, правця, яку роблять дітям до 1 року, АДП для профілактики дифтерії та правця дітям до 16 років, та вакцину АДП-М проти правця та дифтерії, яку вводять дорослим).

ПОДІЛИТИСЬ

Центр медичної статистики МОЗ



МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Телефон гарячої лінії 0-800-505-201

ДЛЯ ЛЮДЕЙ З ВАДАМИ ЗОРУ

ПРО МІНІСТЕРСТВО | ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ | ГРОМАДЯНАМ | МЕДИЧНИМ ПРАЦІВНИКАМ | ПРЕС-ЦЕНТР | ДОКУМЕНТИ | КОНТАКТИ

СТАТИСТИКА

- НОВИНИ
- ОГОЛОШЕННЯ ТА АНОНСИ
- ІНТЕРВ'Ю
- ІНФОРМАЦІЙНІ БЮЛЕТНІ
- ФОТОГАЛЕРЕЯ
- ВІДЕОГАЛЕРЕЯ
- ПРЕЗЕНТАЦІЇ
- СТАТИСТИКА
- КОНТАКТИ ПРЕС-СЛУЖБИ
- ПРЕС-ЦЕНТР КМУ
- САНЕПІДСИТУАЦІЯ

Центр медичної статистики МОЗ України

1 жовтня 2017 33018

Державний заклад "Центр медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України" створено наказом Міністерства охорони здоров'я в 1992 році.

Центр є головною установою, що здійснює координацію діяльності територіальних інформаційно-аналітичних центрів медичної статистики та лікувально-профілактичних закладів щодо збору, обробки та аналізу статистичної інформації.

Основними завданнями Центру є:

— Централізоване збирання, обробка та аналіз статистичної інформації про стан здоров'я, надання медичної допомоги населенню, про ресурси охорони здоров'я та їх використання.

— Розроблення і впровадження статистичної методології, яка базується на результатах наукових досліджень, міжнародних стандартах і рекомендаціях.

— Забезпечення достовірності, об'єктивності, оперативності та цілісності статистичної інформації, її адекватності завданням реформування галузі.

Більше: http://medstat.gov.ua/ukr/main.html

ПОДІЛИТИСЬ

Офіційний веб-портал Центру медичної статистики МОЗ України [[1]]

[1] Офіційний веб-портал Центру медичної статистики МОЗ України [Електронний ресурс] // URL:http://medstat.gov.ua/ukr/main.html

Оперативна інформація

Центр медичної статистики МОЗ України

головна сторінка | мапа сайту | відправити листа

ENG РУС УКР

Про центр | Оперативна інформація | Територіальні центри | База нормативних документів | Контакти | Звітні форми | Довідники | Статистичні дані

Оперативна інформація

2019-01-17 15:50:00
Накази МОЗ України

2018-08-10 16:51:00
Українська База Медико-Статистичної Інформації

2018-05-05 13:43:00
Довідник "Показники здоров'я населення"

2018-04-27 11:13:00
Лист роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладів дошкільної освіти і загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19 16:35:00
Роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладу дошкільної освіти та учнів загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19 16:14:00
Наказ МОЗ України №157. "Про внесення змін до деяких наказів Міністерства охорони здоров'я України"

2017-12-26 10:59:00
Накази МОЗ України

2017-11-28 15:10:00
Кафедра медичної статистики НМАПО ім.П.Л.Шупика

2017-08-23 09:58:00
Українська База Медико-Статистичної Інформації

Оперативна інформація

2019-01-17
Накази МОЗ України

2018-08-10
Українська База Медико-Статистичної Інформації

2018-05-05
Довідник "Показники здоров'я населення"

2018-04-27
Лист роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладів дошкільної освіти і загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19
Роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладу дошкільної освіти та учнів загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19
Наказ МОЗ України №157. "Про внесення змін до деяких наказів Міністерства охорони здоров'я України"

Архів новин

Консультації

- Останні запитання та відповіді
- **Задати своє питання**

Пошук по сайту →

Статистичні дані

Центр
медичної статистики
МОЗ України

головна сторінка | мапа сайту | відправити листа

ENG РУС УКР

Про центр | Оперативна інформація | Територіальні центри | База нормативних документів | Контакти | Звітні форми | Довідники | Статистичні дані

Статистичні дані

Форма №07 Форма №25 Форма №31 Форма №60

Звіт про захворювання на злоякісні новоутворення форма№7за 2018
Звіт про захворювання на злоякісні новоутворення форма№7

Звіт будинки дитини форма №25 за 2018
Звіт будинки дитини форма №25

Звіт про медичну допомогу дітям форма№31 за 2018
Звіт про медичну допомогу дітям форма№31

Звіт про чисельність контингенту,який потерпів внаслідок аварії на ЧАЕС форма №60 за 2018
Звіт про чисельність контингенту, який потерпів внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС форма №60

Статистичні дані за 2018 рік
Статистичні дані за 2017 рік
Статистичні дані за 2016 рік
Статистичні дані за 2015 рік
Статистичні дані за 2014 рік
Статистичні дані за 2013 рік
Статистичні дані за 2012 рік
Статистичні дані за 2011 рік
Статистичні дані за 2010 рік
Статистичні дані за 2009 рік
Статистичні дані за 2008 рік
Статистичні дані за 2007 рік
Статистичні дані за 2006 рік
Статистичні дані за 2005 рік
Статистичні дані за 2004 рік
Статистичні дані за 2003 рік
Статистичні дані за 2002 рік
Статистичні дані за 2001 рік
Статистичні дані за 2000 рік
Статистичні дані за 1999 рік
Статистичні дані за 1998 рік
Статистичні дані за 1997 рік
Статистичні дані за 1996 рік
Статистичні дані за 1995 рік
Статистичні дані за 1994 рік
Статистичні дані за 1993 рік

Оперативна інформація

2019-01-17
Накази МОЗ України

2018-08-10
Українська База Медико-Статистичної Інформації

2018-05-05
Довідник "Показники здоров'я населення"

2018-04-27
Лист роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладів дошкільної освіти і загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19
Роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладу дошкільної освіти та учнів загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19
Наказ МОЗ України №157. "Про внесення змін до деяких наказів Міністерства охорони здоров'я України"

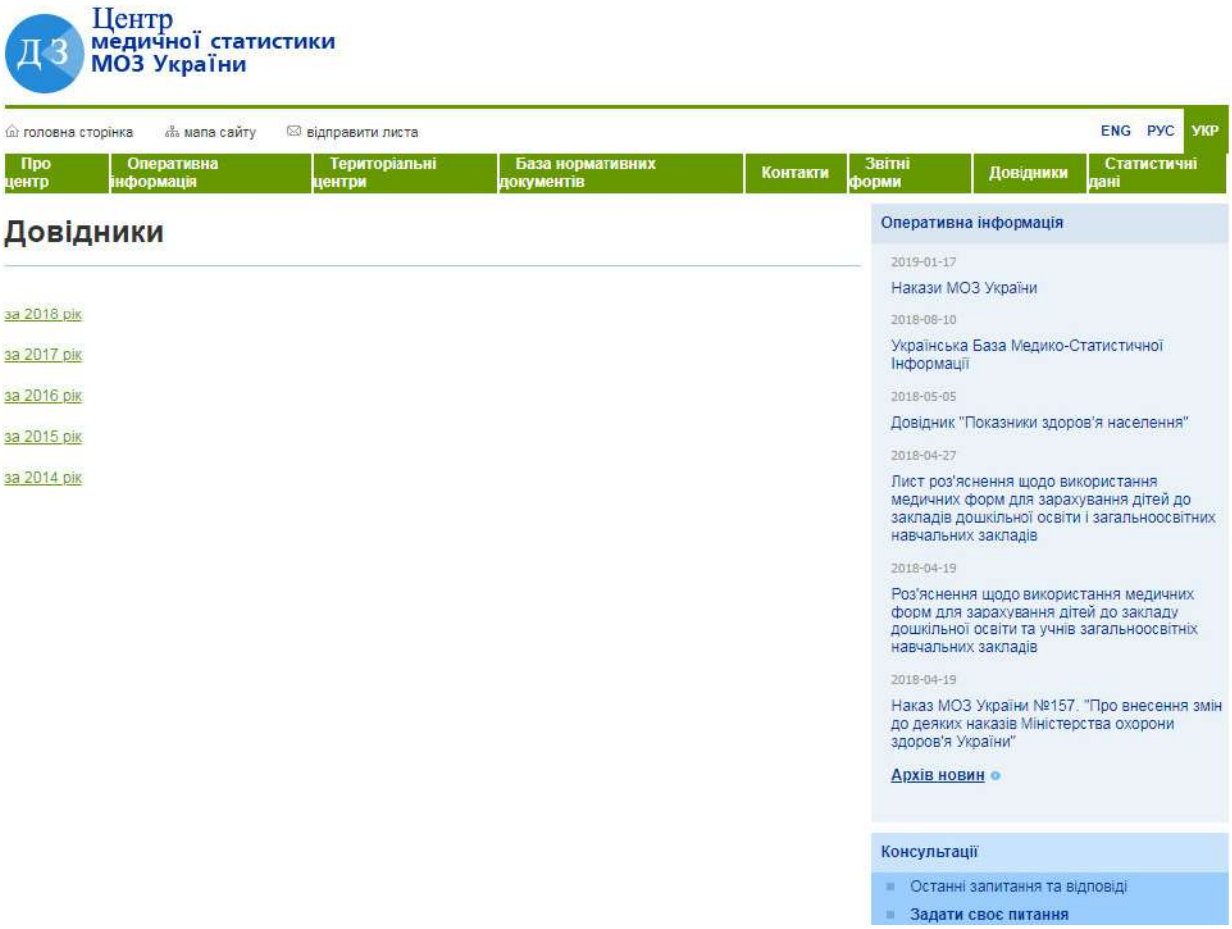
Архів новин

Консультації

- Останні запитання та відповіді
- Задати своє питання

Пошук по сайту

Довідники


Центр
медичної статистики
МОЗ України
головна сторінка
мапа сайту
відправити листа
ENG
РУС
УКР
Про центр
Оперативна інформація
Територіальні центри
База нормативних документів
Контакти
Звітні форми
Довідники
Статистичні дані
Довідники
за 2018 рік
за 2017 рік
за 2016 рік
за 2015 рік
за 2014 рік
Оперативна інформація
2019-01-17
Накази МОЗ України
2018-08-10
Українська База Медико-Статистичної Інформації
2018-05-05
Довідник "Показники здоров'я населення"
2018-04-27
Лист роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладів дошкільної освіти і загальноосвітніх навчальних закладів
2018-04-19
Роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладу дошкільної освіти та учнів загальноосвітніх навчальних закладів
2018-04-19
Наказ МОЗ України №157. "Про внесення змін до деяких наказів Міністерства охорони здоров'я України"
Архів новин
Консультації
Останні запитання та відповіді
Задати своє питання

Центр медичної статистики МОЗ України

головна сторінка | мапа сайту | відправити листа

ENG РУС УКР

Про центр | Оперативна інформація | Територіальні центри | База нормативних документів | Контакти | Звітні форми | Довідники | Статистичні дані

за 2018 рік

Показники здоров'я населення та використання ресурсів охорони здоров'я в Україні (загальний)

Показники здоров'я населення та використання ресурсів охорони здоров'я в Україні (типографській)

Медичні кадри та мережа закладів охорони здоров'я системи МОЗ України за 2017-2018 роки

Показники захворюваності на туберкульоз та діяльність протитуберкульозних закладів України

Показники захворюваності на наркологічні розлади і діяльності наркологічних закладів

Показники захворюваності на психічні розлади і діяльності психіатричних закладів в Україні

Показники діяльності онкологічної, рентгенологічної та радіологічної служби України

Показники лікувально - профілактичної допомоги хворим шкірними і венеричними захворюваннями в Україні

Надання медичної допомоги сільським жителям на фельдшерсько-акушерських пунктах

Офтальмологічна допомога в Україні за роки Незалежності (аналітично-статистичний довідник)

Стоматологічна допомога в України

Стан здоров'я жіночого населення в Україні

Інформаційно – статистичний довідник про допоміжні репродуктивні технології в Україні

Надання медико-генетичної допомоги в Україні

Стан здоров'я дітей 0-17 років (педіатрія)

Довідник дитячого алерголога

Довідник з дитячої гінекології

Статистично-аналітичний довідник дитячого ендокринолога

Медична допомога дітям 0-17 років включно з хворобами органів дихання

Кардіоревматологічна та кардіохірургічна допомога дітям 0-17 років

Кількість дітей, від яких відмовились батьки в акушерських стаціонарах

Стан здоров'я вихованців будинків дитини

Показники здоров'я та надання медичної допомоги потерпілим внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС

Оперативна інформація

2019-01-17
Накази МОЗ України

2018-08-10
Українська База Медико-Статистичної Інформації

2018-05-05
Довідник "Показники здоров'я населення"

2018-04-27
Лист роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладів дошкільної освіти і загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19
Роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладу дошкільної освіти та учнів загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19
Наказ МОЗ України №157. "Про внесення змін до деяких наказів Міністерства охорони здоров'я України"

Архів новин

Консультації

- Останні запитання та відповіді
- Задати своє питання

Пошук по сайту

Звітні форми

Центр медичної статистики МОЗ України

головна сторінка | мапа сайту | відправити листа

ENG РУС УКР

Про центр | Оперативна інформація | Територіальні центри | База нормативних документів | Контакти | Звітні форми | Довідники | Статистичні дані

Звітні форми

Форми статистичної звітності (перелік)

Форма № 7 "Звіт про захворювання на злоякісні новоутворення"

Форма № 8 "Звіт про захворювання на активний туберкульоз"

Форма № 9 «Звіт про захворювання, які передаються переважно статевим ляхом, грибкові шкірні захворювання і коросту»

Форма № 13 "Звіт про штучне переривання вагітності за рік".

Форма № 15 "Звіт про медичне обслуговування населення, що підлягає включенню у Державний реєстр України осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, за рік" .

Форма № 16 "Звіт про захворювання та причини інвалідності й смерті населення, що підлягає включенню у Державний реєстр України осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, за рік".

Форма № 17 "Звіт про медичні кадри за рік" .

Форма № 19 "Звіт про дітей-інвалідів віком до 18 років, які проживають у районі обслуговування лікувально-профілактичного закладу, будинку дитини або інтернатному закладі за рік".

Форма № 20 "Звіт лікувально-профілактичного закладу за рік" .

Форма № 21 "Звіт про медичну допомогу вагітним, роділлям та породіллям за рік" .

Форма № 24 "Звіт фельдшерсько-акушерського пункту за рік"

Форма № 25 "Звіт будинку дитини за рік" .

Форма № 9-к (коротка) "Звіт про захворювання, які передаються переважно статевим шляхом, грибкові шкірні захворювання і коросту".

Форма № 31 " Звіт про медичну допомогу дітям".

Форма № 32 " Звіт щодо осіб, які мають розлади психіки через уживання психоактивних речовин, за рік".

Форма № 33-коротка " Звіт про хворих на туберкульоз"

Форма № 34-здоров " Звіт про контингент хворих на сифіліс, гонококову інфекцію, інші хвороби, які передаються статевим шляхом, грибкові шкірні хвороби та коросту" .

Форма № 35-здоров "Звіт про хворих на злоякісні новоутворення" .

Форма № 36-здоров " Звіт про лікування призовників" .

Форма №27/1 "Звітність про кількість наявних технічних та інших засобів інвалідами, дітьми-інвалідами, які перебувають на обліку, та тих, що зняті з обліку, за рік" .

Форма № 38-здоров "Звіт щодо проведення судово-психіатричних експертиз"

Форма № 41-здоров " Звіт про допоміжні репродуктивні технології".

Форма № 44-здоров "Звіт санаторно за рік".

Форма № 47- здоров " Звіт про мережу та діяльність медичних закладів".

Форма № 1-нк-орд "Звіт про роботу клінічної ординатури".

Форма № 60 здоров "Звіт про статево-вікову чисельність контингенту, який потерпів внаслідок аварії на ЧАЕС".

Оперативна інформація

2019-01-17
Накази МОЗ України

2018-08-10
Українська База Медико-Статистичної Інформації

2018-05-05
Довідник "Показники здоров'я населення"

2018-04-27
Лист роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладів дошкільної освіти і загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19
Роз'яснення щодо використання медичних форм для зарахування дітей до закладу дошкільної освіти та учнів загальноосвітніх навчальних закладів

2018-04-19
Наказ МОЗ України №157. "Про внесення змін до деяких наказів Міністерства охорони здоров'я України"

Архів новин

Консультації

- Останні запитання та відповіді
- Задати своє питання

Пошук по сайту

Адреса Центру: 01601 м. Київ-21, вул. Грушевського, 7
тел/факс 253-74-28; тел. 253-93-34, 272-61-33, 353-11-32
E-mail: ukrmedstat@medstat.gov.ua

© «Центр медичної статистики МОЗ України» 2009
Використання інформації можливе тільки при умові посилання на джерело

Rambler's Top100 | i.ua

ЗМІСТ

*** Інструкція. Обираєте потрібний показник. Натискаєте на код таблиці. Переглядаєте таблицю. Повертаєтесь на "ЗМІСТ"

Столбец1	Столбец2
№ таблиць	Назва показника
P350030	Контингенти хворих на злоякісні новоутворення
P070014	Захворюваність населення на злоякісні новоутворення
P350013	Основні показники стану онкологічної допомоги хворим на злоякісні новоутворення
P080001	Захворюваність на всі форми активного туберкульозу
P080008	Захворюваність на туберкульоз міських та сільських жителів
P080003	Захворюваність на активний туберкульоз органів дихання (на 100 000 населення)
P330001	Контингент хворих на всі форми активного туберкульозу
P330031	Хворі на туберкульоз легенів, які виділяють мікобактерії туберкульозу, із числа хворих з уперше в житті встановленим діагнозом активного туберкульозу
P330032	Контингент хворих на туберкульоз легенів, які виділяють мікобактерії туберкульозу, що знаходиться на обліку на кінець звітного року
P330002	Активний туберкульоз легенів з деструкцією.
.DOC	Первинна інвалідність внаслідок злоякісних новоутворень серед населення України (за даними МСЕК)
.DOC	Первинна інвалідність внаслідок злоякісних новоутворень серед дитячого населення України (за даними ЛКК)
.DOC	Первинна інвалідність внаслідок туберкульозу серед населення України (за даними МСЕК)
.DOC	Первинна інвалідність внаслідок туберкульозу серед дитячого населення України (за даними ЛКК)
P090004	Захворюваність дорослого населення 18 років і старші хворобами, які передаються переважно статевим шляхом
P190001	Показники інвалідності дітей віком до 18 років
P470010	Ресурси охорони здоров'я. Діяльність закладів охорони здоров'я
P470012	Лікарняні заклади та їх ліжковий фонд

ФАЙЛ ГЛАВНАЯ ВСТАВКА РАЗМЕТКА СТРАНИЦЫ ФОРМУЛЫ ДАННЫЕ РЕЦЕНЗИРОВАНИЕ ВИ

A1 | Дата друку: 09.04.2019 16:44:03

Дата друку: 09.04.2019 16:44:03
Показники до форми 47
P470010 Ресурси охорони здоров'я. Діяльність закладів охорони здоров'я
Рік: 2018
Розріз: (0) 0 Форма у цілому

ЗМІСТ

№ п/п	Найменування	Система МОЗ України
А	Б	1
10	Число лікарняних закладів	1 416,0
30	Загальне число ліжок	277 439,0
31	Забезпеченість на 10 тис. населення	66,1
32	Середнє число днів зайнятості ліжка	317,8
33	Середнє перебування хворого на ліжку	10,9
34	Госпіталізація на 100 жителів - всього	19,4
35	в т.ч. міських жителів	
36	сільських жителів	
37	Число закладів,які надають амб.-полікл.допомогу	2 742,0
38	Число відвідувань на 1 жителя	8,6
39	Число амб.-полікл.закладів, які мають денні стаціонари	1 805,0
40	Число ліжок в денних стаціонарах	61 190,0
41	на 10 тисяч населення	14,6
42	Проліковано хворих в денних стаціонарах	2 781 755,0
43	на 10 тисяч населення	660,7
44	Кількість викликів швидкої медичної допомоги	7 551 155,0
45	на 1000 населення	178,9
89	Загальна чисельність лікарів/без зубних/	156 863,0
90	Забезпеченість на 10 тис. населення	37,4
99	Загальна чисельність середн.мед.персон.	313 412,0
100	Забезпеченість на 10 тис. населення	74,7

Додаток І

ПРОЄКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до деяких законодавчих актівщодо оновлення концепції принципів публічної служби

Верховна Рада України постановляє:

І. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

- У **Конституції України** (Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141 із наступними змінами):

1) після частинидругої статті 8 додати частину третю у такій редакції: "Верховенство права – це примат прав людини що має бути відображений у всій системі законодавства, виходячи з якого здійснюють свою діяльність законодавча, виконавча та судова гілки влади, суворо дотримуючись законності та юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя.";

2) у назві статті 8 після слів "верховенство права" додати знак та слово:

", рівності";

3) у статті 8 додати частину четверту, яку викласти у такій редакції: "Принцип рівності є елементом верховенства права та водночас гарантією наділення однаковим за своїм обсягом та змістом правами та свободами кожної людини незважаючи на її країну походження, мову, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо, однакової їх реалізації, та у разі вчинення правопорушень – абсолютної рівності перед судом. ";

4) статтю 61 доповнити частиною третьою такого змісту:

"Усі працівники публічної служби за прийняття рішень, дії чи бездіяльність у межах наданих повноважень несуть персональну відповідальність.";

- У **Законі України "Про Кабінет Міністрів України"** (Відомості Верховної Ради України, 2014, № 13, ст.222 із наступними змінами):

частину 1 статті 3 викласти у такій редакції:

"1. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості, ефективності.".

- У **Законі України "Про центральні органи виконавчої влади"** (Відомості Верховної Ради України, 2011, № 38, ст.385 із наступними змінами):

1)у частині 1 статті 2 після слів "верховенства права, " додати слово та знак "рівності, ";

2) частину 1 статті 27 викласти у такій редакції:

"Посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть персональну кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону";

3) частину 1 статті 2 викласти у такій редакції:

"1. Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності.".

- У **Законі України "Про державну службу"** (Відомості Верховної Ради України, 2016, № 4, ст. 43 із наступними змінами):

1) пункт 1 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції:

"верховенства права – примату прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності державних службовців шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління";

2) додати пункт 2 частини 1 статті 4, який викласти у такій редакції: "рівності – обов’язок державного службовця під час здійснення своїх повноважень однаково застосовувати законодавчі норми та приписи до усіх осіб, а також заборона надавати переваги чи привілеї під час вирішення будь-яких питань за такими ознаками як країна походження, мова, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо.";

3) відповідно пункт 2 частини 1 статті 4 вважати пунктом 3;

4) додати до частини 1 статті 4 пункт 11, який викласти у такій редакції: "персональної відповідальності – у разі прийняття рішення, дії чи бездіяльності, у межах повноважень, що надані державному службовцю у зв’язку із виконанням покладених на нього обов’язків, яким спричинено шкоду чи завдано збитки, такий державний службовець несе персональну відповідальність відповідно до закону";

5) підпункт 9 пункту 1 статті 4 викласти у такій редакції:

"відкритості – поєднання прозорості та можливості участі громадян у прийнятті рішень органами публічної служби. Прозорість охоплює такі базові критерії, як наявність відкритої інформації про нормативні акти, що регламентують діяльність відповідного органу публічної служби; цілі і задачі цього органу; послуги, які він надає; отримання послуг (алгоритм дій, вартість тощо); звернення громадян, доступ до публічної інформації.";

6) додати підпункт 11 пункту 1 статті 4, який викласти у такій редакції:

"підконтрольності – який реалізується відповідними державними органами та громадськістю згідно із законодавством.

Здійснення контролю державними органами проводиться відповідно до законодавства.

Здійснення контролю громадськістю має проводитися за такими критеріями: нагляд (моніторинг) за усіма напрямами діяльності; звітування; зближення з третім сектором; можливість оскарження та скасування прийнятих рішень; наявність інструментів для визначення думки та потреб громадськості";

7) пункт 6 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції:

"ефективності – орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї діяльності відповідно до поставленої мети та у межах виділених на її реалізацію ресурсів.";

8) у частині 5 статті 10 визначити групу обмежених випадків, за яких державному службовцю буде надаватися можливість брати участь у страйках.

- У **Законі України "Про Національну поліцію"** (Відомості Верховної Ради України, 2015, № 40-41, ст. 379 із наступними змінами):

1) статтю 6, що має назву "Верховенство права" викласти у такій редакції:

"1. Поліцейські у своїй діяльності керуються принципом верховенства права.

2. Верховенства права – це примат прав людини як у правотворчій так і у правозастосовній діяльності поліцейських шляхом суворого дотримання ними законності, юридичної визначеності, заборони свавільного розсуду, забезпечення доступу до правосуддя у вирішенні спірних питань публічного управління";

2) частину 5 статті 7 виключити;

3) після статті 6 додати статтю 6-1, яку викласти у такій редакції:

"6-1. Рівність

"Поліція у своїй діяльності керується принципом рівності, який зобов’язує поліцейського під час здійснення своїх повноважень однаково застосовувати законодавчі норми та приписи до усіх осіб, а також заборона надавати переваги чи привілеї під час розгляду заяв чи повідомлень осіб за такими ознаками як країна походження, мова, стать, політичні, релігійні чи інші переконання, майновий стан тощо.";

4) додати статтю 12-1, яку викласти у такій редакції:

"Стаття 12-1. Персональна відповідальність

1. У разі прийняття рішення, дії чи бездіяльності у межах повноважень, що надані поліцейському у зв'язку із виконанням покладених на нього обов'язків, яким спричинено шкоду чи завдано збитки, такий поліцейський несе персональну кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

2. Держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень.

3. Після відшкодування зазначеної у частині 2 цієї статті шкоди держава в обов'язковому порядку застосовує право зворотної вимоги (регресу) до поліцейських, які заподіяли таку шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством. ";

5) статтю 19 виключити;

6) частину 2 статті 28 виключити;

7) доповнити розділ 2 "Принципи діяльності поліції" статтею 13-1 "Доброчесність" наступного змісту:

" Діяльність поліції базується на принципі доброчесності, який означає дотримання етичних норм державним службовцем та сприяння превалюванню публічного інтересу над приватним і недопущенню порушення інформаційної конфіденційності та конфлікту інтересів при виконанні функцій держави".

6. У **Законі України "Про місцеве самоврядування"** (Відомості Верховної Ради України, 1997, № 24, ст. 170 із наступними змінами):

1) у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування виключити принцип законності та першим принципом включити принцип верховенства права у запропонованій редакції;

2) у статті 4 із переліку основних принципів місцевого самоврядування після принципу народовладдя додати принцип "рівності";

3) абзац 10 статті 4 викласти у такій редакції:

"підзвітності та персональної відповідальності";

4) статтю 77 викласти у такій редакції:

"шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок власних коштів конкретних посадових осіб місцевого самоврядування, через яких заподіяно таку шкоду, у порядку, встановленому законом.";

5) після абзацу 7 статті 4 додати абзац 8, який викласти у такій редакції:

"ефективності діяльності;";

6) у статті 4 доповнити перелік основних принципів місцевого самоврядування принципом доброчесності.

7. У **Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування"** (Відомості Верховної Ради України, 2001, № 33, ст. 175 із наступними змінами):

у статті 4 доповнити перелік основних принципів служби в органах місцевого самоврядування принципом доброчесності.

8. У **Законі України "Про міжнародні договори України"** (Відомості Верховної Ради України, 2004, № 50, ст. 540 із наступними змінами):

1) додати статтю 29"Відповідальність за укладення міжнародних договорів України", яку викласти у такій редакції:

"1. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені України, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність Президент України.

2. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені Уряду України, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність Міністр за напрямом укладеного міжнародного договору.

3. За прийняття рішення щодо укладення міжнародного договору від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, якщо в подальшому таким договором спричинено шкоду або збитки, несе персональну відповідальність керівник такого органу. ".

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня опублікування цього Закону.

2. Норму Кодексу адміністративного судочинства України щодо поняття публічної служби варто вважати такою, що виконала своє тимчасове призначення упорядкувати систему осіб, чиї акти і дії (активні та пасивні) підлягають розгляду у новому виді судочинства. Виключити поняття "публічна служба" у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства, та визначити цю категорію як бланкетну норму до більш сучасного переліку осіб, які несуть корупційні ризики як особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування й перелічені у частині 1 статті 3 Закону України "Про запобігання корупції".

3. Кабінету Міністрів України:

3.1. Внести зміни у**Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців**, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640:

пункт 2 викласти у такій редакції:

"2. Метою оцінювання є визначення ефективності виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар’єри, визначення потреби у професійному навчанні.".

3.2. У тримісячний термін вжити заходів стосовно:

1) розроблення, внесення на розгляд Верховної Ради України та супроводження законопроектів щодо:

впровадження категорій публічне управління і публічна служба у Конституції України;

внесення змін до Закону України "Про державну службу" в частині встановлення правил прийняття на державну службу та просування по ній не лише на конкурсній основі, а й за правилом "поступового просування" (порядок просування і найму кадрів на державну службу, з урахуванням їхнього досвіду, навичок та здатності виконувати поставлені перед ними завдання);

прийняття уніфікованого законодавчого акту про публічну службу, який би визначив її зміст та співвідношення з категорією публічне управління, запропонував систему публічної служби, закріпив єдині засади (принципи) та завдання публічної служби, а також у цьому акті необхідно визначити етичні правила службовців, розкрити зміст основних засад поваги до прав людини у діяльності, прозорості і залучення суспільства до публічного управління на різних рівнях; на засадах кодифікації розкрити основи проходження служби у публічних органах різних типів (державної влади, місцевого самоврядування, спеціалізованих (мілітаризованих) органах, тим самим уніфікуючи та упрозорюючи сьогодні подекуди підкилимні та несправедливі умови відрізнення роботи на державу та у суспільстві й у бізнесі;

2) включення принципу клієнтоорієнтованості до адміністративно-правових засад оновлення публічного управління в Україні, за такими напрямами законодавчого урегулювання принципу клієнтоорієнтованості публічної служби:

широке включення цього принципу до концепцій з реформування або удосконалення діяльності публічної служби та органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

впровадження принципу клієнтоорієнтованості до ключових законів, які визначають адміністративно-правові засади діяльності різних типів публічної служби: "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Національну поліцію", "Про адміністративні послуги", "Про соціальні послуги" та інших;

визначення уніфікованого змісту принципу клієнтоорієнтованості на рівні підзаконного акту концептуального рівня – "Про засаду (принцип) клієнтоорієнтованості у діяльності публічної служби в Україні", що буде прийнятим Кабінетом Міністрів України або Президентом України, у якому варто визначити єдиний базовий термін "клієнтоорієнтованість", зазначити напрями публічної служби, де цей термін особливо актуальний для застосування та особливих типів клієнтів (як наприклад, пацієнти у державній медицині, споживачі адміністративних послуг, вразливі групи отримувачів соціальних послуг тощо), передбачити основні підходи до його оцінки якості та інструменти отримання зворотнього зв'язку якості застосування від споживачів публічних сервісів.

3.3. На регулярній основі:

щоквартально оприлюднювати узагальнену інформацію про стан виконання завдань органів виконавчої влади;

забезпечити підготовку центральними органами виконавчої влади до 1 грудня 2019 року планів їх діяльності на 2020 рік із визначенням конкретних заходів та термінів реалізації.

3.4. У шестимісячний строк з дня опублікування цього Закону:

подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом;

забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень цього Закону;

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Голова Верховної Ради

України **Д. РАЗУМКОВ**

Додаток Ї

Довідка про впровадження з Верховної Ради України

НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

№ 81/02-2020
від «7» лютого 2020 року

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ГАЛАЙ ВІКТОРІЇ ОЛЕКСАНДРІВНИ на тему:
«Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України»

Дисертаційне дослідження Галай Вікторії Олександрівни, здобувачки кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету на тему «Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України» є актуальним науковим доробком, присвяченим питанням оновлення підходів до діяльності публічної служби у світлі реформи публічного управління від часу відновлення незалежності України.

Представлені у дисертаційному дослідженні практичні пропозиції щодо змін і доповнень до нормативно-правових актів, таких як Конституція України, Закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», "Про службу в органах місцевого самоврядування" та інші матеріали, що стосуються удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні, зокрема, удосконалення діяльності органів публічної влади при взаємодії з недержавними організаціями та громадянами на основі дотримання основних принципів публічної служби, будуть враховані при подальшому законодавчому урегулюванні окремих питань правових та організаційних основ діяльності публічної служби, опрацюванні відповідних законопроектів, що знаходяться у межах предмету відання Комітету з питань правової політики.

Підпис Калаура І.Р.
Засвідчую
Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України
«04» 02 2020 р.

Народний депутат України,
Член Комітету Верховної Ради України
з питань правової політики,
Заслужений юрист України,
доктор юридичних наук, професор **І.Р. Калаур**