

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИ АвіАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ІННОВАЦІЙНИХ ОСВІТНІХ
ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА БАЗОВИХ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ ДИСЦИПЛІН

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач випускової кафедри
_____ ()
«__» _____ 2020 р.

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
(ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА)**

ЗДОБУВАЧА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ
«МАГІСТР»

Тема: «Особливості правового регулювання трудових відносин із державними службовцями»

Виконавець: студентка ПР 202-Мз Ніколаєнко Інна Володимирівна

Керівник: кандидат юридичних наук, доцент Дибань Максим Петрович

Нормоконтролер:

(підпис)

Київ 2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут інноваційних освітніх технологій
Кафедра базових та спеціальних дисциплін
Спеціальність – 081 «Право»
Освітньо-професійна програма – «Правознавство»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

_____ (ініціали, прізвище)

«__» _____ 20__ р.

ЗАВДАННЯ

на виконання кваліфікаційної роботи

Ніколаєнко Інни Володимирівни

1. Тема кваліфікаційної роботи «Особливості правового регулювання трудових відносин із державними службовцями».

затверджена наказом ректора від «22» листопада 2019 р. № 2701 / ст.

2. Термін виконання роботи: з 25.11.2019 по 29.02.2020.

3. Вихідні дані до роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів з підрозділами, висновків, списку використаних джерел, двох додатків. Загальний обсяг роботи – 93 сторінки; основний текст – 79 сторінок, список використаних джерел нараховує 81 позицію.

4. Зміст пояснювальної записки: Вступ. Розділ 1. Загальна характеристика державної служби в Україні. Розділ 2. Окремі питання виникнення трудових відносин з державними службовцями. Розділ 3. Особливості зміни та припинення трудових правовідносин із державними службовцями. Висновки. Список використаних джерел. Додатки.

5. Перелік обов'язкового графічного (ілюстративного матеріалу): SWOT-аналіз правового регулювання трудових відносин із державними службовцями; інфографіка «Підстави виникнення трудових відносин з державними службовцями», інфографіка «Державна служба. Право на державну службу»; скріншот головної сторінки Порталу управління знаннями; методи дослідження.

6. Календарний план-графік

№ з/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1	Обґрунтування теми дослідження	30.11.2019	
2	Опрацювання та реферування літератури з теми дослідження. Визначення об'єкта і предмета дослідження	10.12.2019	
3	Написання основної частини.	26.12.2019	
4	Написання вступу, висновків. Уточнення плану дипломної роботи	05.01.2020	
5	Попередній захист дипломної роботи	14.01.2020	
6	Опрацювання зауважень і виправлення недоліків.	20.01.2020	
7	Оформлення роботи	12.02.2020	
8	Подання остаточного варіанта на кафедрі. Подання на рецензування	24.02.2020	
9	Захист дипломної роботи	26.02.2020	

7. Консультанти з окремих розділів

Розділ	Консультант (посада П.І.Б.)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв

8. Дата видачі завдання: « » _____ 20__ р.

Керівник кваліфікаційної роботи _____

(підпис керівника)

(П.І.Б.)

Завдання прийняла до виконання _____

(підпис випускника)

(П.І.Б.)

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до магістерської роботи «Особливості правового регулювання трудових відносин із державними службовцями»: 93 с., 81 використаних джерел і 2 додатки.

Об'єкт дослідження: правове регулювання трудових відносин із державними службовцями.

Предмет: ознаки, принципи та властивості правового регулювання трудових відносин із державними службовцями.

Мета дослідження: встановлення специфіки правового регулювання трудових відносин із державними службовцями, розробка конкретних пропозицій, спрямованих на удосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Методи: аналізу й синтезу, спостереження, порівняння, опису, історико-логічний та ін.

Наукова новизна характеризується тим, що в поданому дослідженні було вперше всебічно досліджено особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців відповідно до нових змін у законодавстві, розвинуто положення щодо особливостей взаємозв'язку правового й документаційного забезпечення діяльності державних службовців; узагальнено інформацію про Портал управління знаннями.

Перелік ключових слів: ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ, «ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ» ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ.

Результати магістерської роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та у практичній діяльності фахівців із правознавства. Ідеться, зокрема, про модернізацію державної служби у питаннях прозорості найму на роботу, відкритості та доступності конкурсів, створенні морального та етичного кодексу державного службовця.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	12
1.1. Історіографічна та джерельна база кваліфікаційної роботи.....	12
1.2. Методи дослідження.....	24
РОЗДІЛ 2. ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ	34
2.2. Права та обов'язки державних службовців.....	39
2.3. Поняття та види трудових правовідносин державних службовців	43
2.3. Процес «перезавантаження» державної служби.....	47
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ	59
3.1. Поняття та класифікація підстав припинення трудових відносин	59
3.2. Причини припинення трудових відносин державних службовців	62
3.3. Законодавчі зміни у питанні звільнення державних службовців	68
3.4. Правове регулювання звільнення працівників державних органів за корупційні правопорушення у зарубіжних країнах	70
ВИСНОВКИ	75
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	80
ДОДАТКИ	91

ВСТУП

Актуальність теми дослідження полягає у тому, що сьогодні державна служба є головним чинником змін у країні. Це стало можливим завдяки реформуванню системи державної служби, яке почалося у 2014 році з Революцією Гідності. До того діяли старі і досить неефективні принципи державної служби, висвітлені в Законі України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ «Про державну службу». Цей нормативно-правовий акт уніфікував інститут державної служби, проте не зміг урегулювати всі суспільні відносини між громадянином і державою у теперішній час.

Державна служба відноситься до однієї із провідних засад регулювання управлінської діяльності в державі. Вона включає багато функцій, зокрема дієвість (утворення суспільних благ, наприклад, медичне чи соціальне забезпечення, послуги зі страхування), створення суспільного порядку (громадська безпека, захист довкілля, якість харчових продуктів), формування та удосконалення змін у суспільстві (затвердження планів та стратегій розвитку як окремих галузей, так і держави в цілому). Дані функції є основними, тому вони складають предмет державного управління. Наявність потужної бази державних службовців є необхідною передумовою економічного розвитку країни.

На сучасному етапі розвитку державної служби особлива увага повинна бути зосереджена на встановленні чітких правових засад її регулювання. Дане твердження стосується насамперед тих змін, які раніше проводилися і варто зараз реалізовувати у законодавстві. Державний службовець при виконанні власних обов'язків має бути неупередженим, високопрофесійним та ефективним. Тому серед основних засад реформування необхідно в першу чергу зосередитися на людських ресурсах.

Новий Закон України «Про державну службу» № 889-VIII (чинний із 1 травня 2016 року) закріпив за державною службою дві важливі ознаки – публічності та політичної неупередженості, що збільшують довіру серед

простих громадян до державних службовців. У старому законі не подавалося визначення державного службовця. Його трактування пояснювалося через поняття державної служби. Законодавче регулювання терміну «державний службовець», що вперше було висвітлено у новому законі, дає змогу описати його важливість і статус.

Закон № 889-VIII, на відміну від попередніх нормативно-правових актів, чітко відділяє чиновницькі посади державного апарату, конкретно вказуючи на те, які з них відносяться до посад державної служби. Також було застосовано новий кваліфікаційний підхід до посад державної служби, відповідно до якого передбачаються категорії і ранги.

Новий закон закріпив багато новацій, серед яких конкурсний відбір на посади, чітка диференціація з іншими посадами (наприклад, патронатними), уведення обмежень щодо паралельної політичної діяльності, утворення посад державних секретарів міністерств, зміна оплати праці та ін. Цей нормативно-правовий акт постійно редагують, проте він зміг урегулювати нову професійну систему державної служби, враховуючи деякі європейські стандарти.

Багато зарубіжних експертів надавали консультації у написанні закону. Зокрема варто згадати про Європейський Союз та Організацію економічної співпраці та розвитку. Цінними порадами щодо подальшого розвитку закону, а також надання матеріальних коштів для видання наукового коментаря до нього забезпечило Федеральне Міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини.

Саме за допомогою професійного персоналу державне управління має змогу організовувати свої завдання та їх виконання. У багатьох європейських країнах, зокрема у Німеччині, розуміють наявність потужної державної служби як основної передумови для економічного розвитку держави загалом. Від початку відновлення єдності Німеччини значна увага фокусувалась на адаптації працівників державних установ до зміни ринкової економіки

шляхом проведення різноманітних тренінгів, а також курсів підвищення кваліфікації.

Досить корисною є розроблення мережі співробітництва у сфері державної служби під назвою «Європейська мережа державних служб» («EUPAN»), яка є своєрідним майданчиком обміну теоретичними і практичними знаннями між державними службовцями різних рівнів Німеччини. Ця мережа також орієнтована на надання порад іншим країнам, зокрема Україні стосовно уваги до людських ресурсів, встановлення відповідної конкурентоспроможної оплати праці, а також гарних робочих умов. Тому врахування європейського досвіду при написанні нового закону мало значний внесок, оскільки основна увага приділяється саме людським ресурсам як основі державної служби. У нашій державі ще замало відповідної фахової літератури і судових практик, тому вітчизняні дослідники при регулюванні державної служби часто посилаються на міжнародні норми, стандарти, принципи діяльності громадських та зарубіжних організацій.

Багато науковців піддають сумніву деякі питання у новому законі та виділяють такі недоліки у функціонуванні вітчизняної державної служби:

- а) неспроможність державних службовців виконувати значний обсяг поставлених завдань у короткі строки;
- б) повільна адаптація до структурних реформ;
- в) неякісне надання адміністративних послуг;
- г) недостатній фаховий рівень для виконання складних і масштабних функціональних обов'язків;
- д) невисокий статус;
- е) недостатній фінансовий рівень оплати праці;
- ж) низький супротив виявам корупції;
- з) просування «своїх», тобто відсутність чесності та прозорості при прийнятті або підвищенні;

к) відсутність неупередженості в оцінці професійної діяльності осіб [62, с. 139].

Проте все ж законотворці проводять процеси реформування державної служби. У цьому значна підтримка від європейських та американських спеціалістів, які вважають, що треба допомагати просуванню державної служби, особливо враховуючи інноваційні технологічні особливості.

Деякі вимоги до професійності державних службовців мають залишатися сталими. Проте все ж із розвитком суспільства та окремих сфер діяльності (економічної, соціальної, культурної, правової) виконання державних обов'язків мають удосконалюватися та адаптуватися до змін. Нині почастишали дискусії серед впровадження у роботу державних управлінців сучасних інноваційних технологій, зокрема електронного урядування. Досвідчені працівники, що мають значний стаж і високий ранг, не прагнуть адаптуватися до змін, а молоді особи навпаки виступають за інновації. Багато структур активно залучають таких фахівців для виконання обов'язків державних службовців навіть без досвіду роботи. Дана ознака показує готовність українських установ до мінімальних ризиків, оскільки на посади категорії «В» претендують фахівці без стажу, проте все ж відбувається серйозний відбір.

Розгляд державної служби як різновиду трудової діяльності має багато специфічних особливостей. Чимало посад не потребують проведення такого широкоформатного та непростого випробування, як, наприклад, складання тестів та декількох співбесід. Відбір на державну службу нині є досить серйозним, оскільки увага до кадрового потенціалу органів державної влади та місцевого самоврядування має пріоритетне значення. У зв'язку з цим актуальним питанням є покращення правового регулювання взаємозв'язку між державними органами та особами, які претендують на службу, тобто удосконалення їхніх правових відносин.

Основну увагу приділяють, крім відбору, проходженню самої служби, проведенню атестацій, а також процедурі звільнення державного службовця.

Велика увага до державної служби, дискусійність у професійному середовищі зумовили вибір теми даного дослідження.

Зв'язок із науковими програмами, планами і темами. Дане дослідження виконано на кафедрі цивільного права Національного авіаційного університету (далі – НАУ) із врахуванням документаційних матеріалів Науково-технічної бібліотеки НАУ.

Мета дослідження: встановлення специфіки правового регулювання трудових відносин із державними службовцями, розробка конкретних пропозицій, спрямованих на удосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Для досягнення поставленої мети у процесі дослідження ставилися такі основні завдання:

- здійснити огляд літератури та джерельної бази з теми дослідження;
- охарактеризувати державну службу як різновид трудової діяльності, її функції та завдання;
- проаналізувати поняття та види трудових правовідносин державних службовців;
- визначити особливості процесу «перезавантаження» державної служби;
- здійснити класифікацію підстав припинення трудових відносин держслужбовців;
- виявити причини припинення трудових відносин державних службовців;
- проаналізувати законодавчі зміни у питанні звільнення державних службовців.

Об'єкт дослідження: правове регулювання трудових відносин із державними службовцями.

Предмет дослідження: ознаки, принципи та властивості правового регулювання трудових відносин із державними службовцями.

Наукова новизна характеризується тим, що в поданому дослідженні було вперше всебічно досліджено особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців відповідно до нових змін у законодавстві, розвинуто положення щодо особливостей взаємозв'язку правового й документаційного забезпечення діяльності державних службовців, а також можливості розроблення Типової інструкції та Морального кодексу державного службовця, узагальнено інформацію про Портал управління знаннями як важливої складової у процесі «перезавантаження державної служби».

Практичне значення одержаних результатів. Дане дослідження має як теоретичний, так і практичний характер. Щодо теоретичного характеру, то результати наукового дослідження можуть бути використані при написанні наукових тез або статей для участі в університетських конференціях, семінарах, круглих столах. Практичний (прикладний) характер полягає у процесі внесення змін до законодавчих актів, що стосуються державної служби.

Особистий внесок. Кваліфікаційна робота виконана самостійно. Усі основні результати дослідження належать авторові особисто. *Публікації за темою дослідження є одноосібними (участь у конференції?).*

Апробація результатів. *Ключові положення дипломної роботи були опубліковані в «Юридичному віснику» (березень 2020?)*

...

Структура дипломної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів з підрозділами, висновків, списку використаних джерел і літератури, додатків. Список використаних джерел налічує 81 найменування. Загальний обсяг роботи – 93 сторінки, з них основного тексту – 79 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1. Історіографічна та джерельна база кваліфікаційної роботи

Питання проходження державної служби в Україні піднімалися у працях таких вчених, як: А. Бритька, А. Кукуля, І. Рощина, О. Романюка, А. Астапова, О. Бандурки, К. Ващенко, А. Пухтецької, О. Оболенського, Ю. Битяка, Ю. Старилова та інших. Зокрема науковець Ю. Старилов вважає, що проходження державної служби – це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки і атестації службовців і закінчується припиненням державно-службових відносин. Проходження державної служби ґрунтується на ключових, вихідних засадах державної служби, зокрема законності, верховенстві права, професіоналізмі, патріотизмі, доброчесності, ефективності, забезпеченні рівного доступу до державної служби, політичній неупередженості, прозорості та стабільності. Саме на дотримання цих та інших принципів спрямована процедура проходження державної служби [57, с. 102].

Вітчизняний дослідник Ю. Битяк у своїй монографії розцінює державну службу як здійснювану на основі законів та Конституції України діяльність з формування апарату державних органів, професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах, що полягає в практичному виконанні функцій держави і в забезпеченні прав та свобод людини і громадянина та оплачується з коштів державного бюджету [49, с. 94].

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про державну службу» К. Ващенко враховані матеріали європейського досвіду вступу на

державну службу, службової кар'єри та оплати праці державних службовців. Коментар підготовлено на основі досягнень юридичної науки та науки публічного адміністрування, а також сучасної практики функціонування інституту державної служби. Особливий акцент зроблено на цілях кожної з норм та їхній правовій основі.

Дослідник О. Дрозд у статті «Проходження державної служби в Україні як складової предмета адміністративно-правового регулювання» на основі аналізу наукових поглядів учених дослідив теоретичні підходи до тлумачення поняття «проходження державної служби»; розглянув кожен етап проходження державної служби в контексті адміністративно-правового регулювання; наголосив, що прийняття присяги державним службовцем спричиняє виникнення конкретного юридичного результату, тобто юридичного факту, що породжує адміністративно-правові відносини; довів, що проходження державної служби в Україні є безперечним складовим елементом предмета адміністративно-правового регулювання [57].

Інший дослідник – А. Бритько у статті «Державна служба як об'єкт управління: поняття, соціальна та правова природа, завдання і функції» проаналізував особливості державної служби в Україні з погляду здійснення управління державною службою; дослідив наукові розробки з питань правової та соціальної природи державної служби, її завдання та функції, а також сформував особистий підхід до розв'язання цих проблем. Значну увагу було приділено соціальному призначенню державної служби, а також здійснено класифікацію її видів за різними критеріями. Обґрунтовано потребу у вивченні державної служби як багатоаспектного явища: у значенні правового інституту, соціального феномену та в процесуальному значенні як професійної діяльності державних службовців зі здійснення функцій та завдань держави в суспільстві [49].

Науковець А. Грищук у монографії «Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір» дослідила на основі сучасних методів пізнання, досягнень інших учених адміністративно-правове регулювання

професійної підготовки державних службовців, а також сформувала нові підходи до удосконалення чинного законодавства у даному питанні. Крім цього, довела зв'язок адміністративного, трудового, цивільного права в аспекті державної служби. В сучасних умовах адміністративної реформи застосувала комплексний підхід до підготовки на основі теоретичних та методологічних засадах [54, с. 12].

Крім цього, було акцентовано прагнення України до європейської моделі державної служби, що потребує чіткої систематизації, структурного підходу, тому простежується мотив упорядкування та інституціоналізації системи державної служби, створення сильних та стабільних процесів взаємодії всіх гілок влади.

Ознаки інституціоналізації державної служби:

- а) створення демократичніших та повніших зв'язків між органами державної влади та громадянами;
- б) формування ціннісних пріоритетів, удосконалення професійної компетенції працівників держорганів;
- в) реформування організаційних засад;
- г) визначення місця державної служби під час взаємодії держави і простих громадян;
- д) формування комплектної структури державної служби з історичними, культурними та соціальними аспектами [59, с. 28].

Науковцем А. Гришуком також було звернено увагу на цифровізації державної служби, упровадженні курсів електронного навчання для виконання частини роботи вдома, що характерно для європейської системи формування трудових відносин. Система електронної держави на даний момент має актуальне значення.

Досить ґрунтовно було охарактеризовано історіографію становлення та розвитку інституту державної служби в Україні. Зазначила, що проблема удосконалення державної служби має як політичний підтекст, так і управлінський. Успішна реалізація адміністративної реформи залежить від

функціонування спеціалізованих інститутів та відповідних осіб, до компетенції яких і відноситься виконання завдань держави.

Дослідники У. Хортон та К. Хортон у виданні «Електронне навчання: інструменти й технології» поділили нові інформаційні технології на три складові: технічні засоби, програмне та навчальне забезпечення. Будь-яка установа повинна включати процеси інформатизації та застосовувати технічні пристрої для виконання професійних обов'язків працівниками [75, с. 12].

Відомий дослідник О. Оболенський у роботі «Державна служба» глибоко описав історію формування державної служби та виділив такі етапи її розвитку:

- а) Київська Русь (IX-XII);
- б) Галицько-Волинська держава (XII-XIV);
- в) Українська козацька республіка (XVII);
- г) Українська Народна Республіка;
- д) Українська держава (1917-1920 рр.) [70, с. 46]

Перший етап (Київська Русь) ознаменувався зосередженням влади в руках князя, зокрема законодавчої і судової. Він контролював абсолютно всі процеси та своїх підлеглих, організовував забезпечення війська та розширював міжнародні зв'язки з іншими країнами. Деколи повноваження були делеговані княжам та земським службовцям.

У часи Галицько-Волинської держави, на думку О. Оболенського, відбулося безпосереднє становлення та розвиток державної служби. Інститути Київської Русі піддалися трансформуванню – законодавча, виконавча і судова гілки влади. У даний період князь уособлював вищу виконавчу владу.

Українська козацька республіка – ототожнення мужньої та непохитної козацької держави, що мала всі найважливіші особливості: окреслену територію, адміністративно-полковий устрій, належність влади гетьману. Українська Народна Республіка мала власний представницький орган –

Центральну Раду з відповідними законодавчими повноваженнями. Урядові функції виконував Генеральний секретаріат, а потім – Рада народних міністрів Української Народної Республіки. Існували генеральні секретарства, далі – міністерства, що стали прообразом сучасних центральних органів виконавчої влади.

Становлення державної служби, зокрема її етапів, активно простежується у наукових доробках відомого вченого Є. Чернонога, що виділяє:

- а) Русь княжої доби (IX-XIII);
- б) Литовсько-польську добу (XIV-XVI);
- в) Україну під час козацької доби (XVI-XVIII);
- г) українські землі у складі Російської імперії (XVIII-XX);
- д) Україну в період 1917-1991 рр.;
- е) сучасну державу [78, с. 76].

Джерельна база дослідження ґрунтувалася на таких нормативно-правових актах: Конституції України, Законах України «Про державну службу», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції» та ін. У Законі України «Про державну службу» визначаються організаційні та правові засади забезпечення діяльності публічної професійної неупередженої державної служби; дається визначення державної служби, державного службовця, безпосереднього керівника, державної мови, посади державної служби, професійної компетентності та розвитку, суб'єкта призначення, службової дисципліни. Окреслюється сфера поширення дії закону на таких державних службовців:

- а) Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- б) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- в) місцевих державних адміністрацій;
- г) органів прокуратури, військового управління та дипломатичної служби [9].

Виокремлюється різниця між державною і патронатною службою, що передбачає посади радників, помічників народних депутатів, працівників секретаріатів депутатських фракцій та ін. Зазначається, що працівники патронатної служби не можуть просто перейти на державну службу, бо для цього необхідно пройти конкурс на зайняття вакантних посад державної служби, а також співбесіду.

Із прийняттям Закону України «Про державну службу» втратили чинність наступні нормативно-правові акти:

- а) Закон України «Про державну службу» 1993 року;
- б) Постанова Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» від 1993 року;
- в) Закон України «Про державну службу» 2012 року.

Закон України «Про запобігання корупції» був прийнятий із урахуванням зауважень і пропозицій європейських експертів. Даний нормативно-правовий акт передбачає правові й організаційні засади системи запобігання корупції в Україні, відповідальність та усунення наслідків корупційних правопорушень.

Закон визначає наступну терміносистему: антикорупційна експертиза, пряме підпорядкування, близькі особи, державний орган, корупційне правопорушення, корупція, подарунок, потенційний конфлікт інтересів, неправомірна вигода, приватний інтерес та ін. Зокрема корупція, згідно із законом, – це використання особою у процесі службової діяльності наданих нею повноважень для задоволення своїх або близьких родичів матеріальних інтересів [6].

Перераховується система суб'єктів, на яких поширюється дія даного закону:

- а) особи, що виконують функції держави чи місцевого самоврядування: Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України та ін.;

б) народні депутати України, депутати місцевих, селищних рад, міські голови;

в) державні службовці;

г) військові посадовці Збройних Сил України та інших військових формувань;

д) судді, зокрема і Конституційного Суду України, члени Вищої ради правосуддя та ін.

Закон досить повно визначив статус та обов'язки Національного агентства з питань запобігання корупції, вимоги до його керівництва. Цікаво розписані правила етичної поведінки на посадах державної служби, зокрема:

а) пріоритет інтересів – діяти виключно в інтересах держави та громадян;

б) політична нейтральність;

в) неупередженість;

г) нерозголошення інформації, отриманої у процесі виконання службових завдань;

д) ефективність;

е) стримування від виконання незаконних доручень.

У Законі України «Про очищення влади» визначаються основні засади очищення влади (люстрації) – процесу, за допомогою якого окремим фізичним особам забороняється зайняти посади державного значення. Перераховується перелік посад, до яких застосовуються заходи з люстрації:

а) Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, Голови Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України та ін.;

б) Генеральний прокурор, Голова Служби безпеки України та Служби зовнішньої розвідки України, керівника податкової міліції;

в) військових посадовців Збройних Сил України;

г) керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України та ін [5].

Прописані повноваження Міністерства юстиції України, що є органом, який проводить перевірку. Перевірка полягає у достовірності вказаних у заяві на зайняття вакантної посади державної служби відомостей стосовно незастосування заборон, достовірності наявного майна, інших матеріальних цінностей.

В епоху інформатизації досить важливим є процеси удосконалення державної влади. Відтак основними і базовими нормативними актами у цього питанні є: Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» та Постанова Кабінету міністрів України «Деякі питання документування управлінської діяльності».

Відповідно до Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» основний акцент в економічних процесах повинен зосередитися на цифровізації – наповнення суспільства електронно-цифровою технікою, телекомунікаційним зв'язком між різними системами, поєднанням віртуального з реальним, тобто утворення єдиного кіберпростору [19].

Основні терміни, що застосовуються у даному нормативно-правовому акті, є цифровий розрив, цифрова інфраструктура, цифрова компетентність блокчейн та ін. Цифровий розрив полягає в нерівному розумінні та використанні електронних засобів взаємодії. Кожне підприємство повинно урегулювати відсоток цифрової нерівності між співробітниками шляхом утворення курсів навчання цифровим навичкам для осіб різного віку, використовувати переваги дистанційного навчання та електронної роботи з документами.

Керівники державних установ мають створювати блокчейн-інфраструктури для стовідсоткової цифровізації ділових процесів, у тому числі реєстрації документів, що надходять в установу; запроваджувати

електронних обіг рахунків-фактур, платіжних даних, договорів та міжкорпоративний документообіг [47, с. 69].

Нині все більше обговорюються переваги цифровізації, серед яких можна виділити принцип «digital by default», відповідно до якого цифрова (електронна) версія процесу, системи стає базовою. Крім цього, наполягається на безпаперових та адаптивних технологіях. Останні передбачають 3D-друк при розробленні різних проектів на рівні держави або підприємницьких структур [43].

Державні установи повинні постійно продукувати нові технології та системи удосконалення ефективності своєї роботи. У період цифровізації на кожному органу необхідно упроваджувати автоматизацію документаційних процесів, що значно пришвидшує та полегшує роботу з величезними потоками інформації.

Документообіг – це рух документів із моменту їх створення чи одержання до завершення виконання чи відправлення [73]. Неправильно організований документообіг здатний спричинити багато проблем усередині компанії, починаючи від сповільнення основних документаційних процесів, що гальмує оперативність інформування працівників, до неможливості прийняття правильних управлінських рішень.

Відповідно до Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну єдиною формою документообігу на підприємстві є електронний документообіг [14]. Відповідно до цього нормативно-правового акту основними напрямками вдосконалення документообігу є:

- а) раціональна організація документів із використанням сучасним форм збереження;
- б) уніфікація і стандартизація;
- в) автоматизація ділових процесів, тобто використання засобів комп'ютерної техніки [56].

Важливою формою удосконалення документаційних процесів має стати упорядкований архів. Необхідно запровадити процеси зберігання інформації на серверах (електронний спосіб) та створити положення про архів як структурний підрозділ, оскільки в компанії існує окреме приміщення, відведене для традиційного архіву.

Сьогодні ІТ-архіви стають дедалі популярнішими [45]. Кожна установа з достатнім фінансовим забезпеченням намагається запровадити систему хмарного зберігання інформації. ІТ-архів має багато переваг, зокрема безперебійність копіювання даних, захищеність від раптового відключення електропостачання, шифрування даних. Будь-який працівник у зручний для нього час може скористатися таким архівом відразу, просто зайшовши в систему та пройшовши необхідну автентифікацію [42].

ІТ-архіви повинні стати частиною блокчейн-системи, відповідно до якої здійснюється захист інформації підприємства від кібератак. Блоки зберігають відомості кожного структурного підрозділу та пов'язуються один з одним. Проте використати дані із блоків можуть лише працівники відповідного структурного підрозділу за допомогою спеціальних систем ідентифікації. Для інших осіб система блоків є відкритою, тобто вони бачать сам ланцюг, проте не мають доступу до його вмісту [80, с. 272].

Отже, створення системи електронного документообігу в державній установі є ключовим в ефективності роботи відділів у цілому. Крім цього, важливим є повне оновлення процесів збереження документів, зокрема розроблення власного ІТ-архіву та підвищення професійних навичок державних службовців.

Важливими джерелами при написанні дослідження стали вебсайти Національного агентства України з питань державної служби та Національного антикорупційного бюро України [31]. Зокрема на офіційному вебсайті Національного агентства України з питань державної служби було здійснено пошук нормативно-правових актів стосовно теми кваліфікаційної роботи: наказів та роз'яснень.

Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» сформував основні правила проходження стажування в органах державної влади та місцевого самоврядування як одного зі способів підвищення професійної компетенції державних службовців. Стажування може проводитися під час виконання основної роботи, тоді за особою зберігається заробітна плата. Обов'язковими документами є письмова заява працівника і погодження вищестоящого органу.

Обов'язки керівника стажування:

- а) складення і погодження індивідуального плану;
- б) створення відповідних робочих умов;
- в) безперешкодний доступ до всіх матеріально-технічних засобів для працівника;
- г) контроль за діяльністю стажера, оцінка його моральних і професійних якостей;
- д) моніторинг виконаних працівником функцій [20].

Документальним підтвердженням проходження стажування є письмовий звіт працівника, який надається керівникові для ознайомлення. Відповідно особа отримує позитивну або негативну оцінку.

Крім цього, у наказі регламентується порядок проходження стажування за кордоном. Надаються типові зразки документів: індивідуального плану стажування, висновку і довідки за результатами стажування.

Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» передбачає загальні норми і вимоги до процесу підвищення кваліфікації державних службовців. Наголошується на тому, що терміни, вжиті у наказі, застосовуються відповідно до Законів України: «Про освіту» [10], «Про державну службу» [9], «Про службу в органах місцевого самоврядування»

[3], Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [15].

Організація процесу підвищення кваліфікації проходить у вищих навчальних закладах, наукових установах. Для цього потрібно укласти з даними суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів) державний контракт.

Виділяють декілька напрямків програм підвищення кваліфікації:

- а) аспекти державного управління;
- б) основні питання місцевого самоврядування;
- в) процеси запобігання корупційним правопорушенням;
- г) законодавчі зміни в державній службі;
- д) законодавчі зміни в питанні місцевого самоврядування;
- е) європейська або трансатлантична інтеграція України та ін [21].

Організація підвищення кваліфікації учасників професійного навчання відбувається за кредитами та годинами, визначеними Європейською кредитною трансферно-накопичувальною системою. Форми роботи: лекції, семінари, самостійні заняття, підсумковий контроль. Тривалість академічної години – 45 хвилин.

Видно, що процес навчання наближається до європейських норм, оскільки його тривалість регулюється відповідними програмними системами. Необхідність підвищення кваліфікації державних службовців є однією з передумов якісної та ефективного виконання посадових обов'язків.

Важливими у процесі написання дослідження виявилися такі джерела: сторінка Національного агентства України з питань державної служби у мережі «Фейсбук», де оперативно з'являється інформація про останні новини, зокрема результати засідань та корисні матеріали стосовно відкритих конкурсів [34]; сторінка Національного антикорупційного бюро України у мережах «Фейсбук» і «Твіттер», де подаються відомості стосовно останніх

затримань суддів під час отримань неправомірної вигоди, справ щодо розкрадань у державному секторі [32].

Отже, питання державної служби досить активно розглядається багатьма дослідниками. У зв'язку з реформуванням державної служби постають чимало питань, які потребують урегулювання, тому вони висвітлюються у монографіях, підручниках та посібниках, наукових статтях учених, а також на вебсайтах державних установ як невід'ємному джерелу отримання повної та правдивої інформації.

1.2. Методи дослідження

Дослідження базувалося на використанні наукових методів, які допомогли зібрати, проаналізувати та узагальнити матеріал, що дало можливість отримати об'єктивні результати. У кваліфікаційній роботі були використані загальнонаукові, конкретно-наукові та специфічні методи, тобто методи різних рівнів, а також підходи. За основу класифікації були взяті різні ознаки.

Наукові методи відрізняються від прийомів, способів, підходів, оскільки є більш змістовнішими. Метод – це спосіб досягнення поставленої мети [50, с. 37]. Будь-який предмет науки має можливість реалізувати власні особливості та відношення саме за допомогою методів. Вони є досить об'єктивними, бо відображають різні аспекти дійсності та пізнання.

Метод може спиратися на декілька підходів. Підхід – наукова орієнтація, дослідницьке поле науковця [74, с. 53]. Наприклад, у даному дослідженні метод системного аналізу ґрунтувався на системному, структурному та функціональному підходах.

Не кожний підхід може бути методом. Значна частина дослідників ототожнюють поняття методу й підходу. У деяких випадках поняття методу застосовують у використанні підходів щодо вивчення предмета дійсності. Дане ототожнення не є аргументованим, оскільки підхід передбачає

методологічну орієнтацію дослідження, на відміну від методу, що чітко і стало спирається на основні закони розвитку дійсності. Науковий метод повніший, комплексніший, змістовніший, ніж підхід до пізнання. Метод опирається на один або декілька підходів [58, с. 123].

Загалом існують декілька класифікацій наукових методів. По-перше, за рівнем загальності: універсальні (філософські), загальнонаукові, спеціально-наукові, часткові (конкретно-наукові). Такий поділ методів є умовним, оскільки вони можуть переходити з однієї системи в іншу, з однієї категорії до другої. По-друге, за рівнем наукового пізнання:

- а) теоретичні;
- б) загальнологічні;
- в) емпіричні [72, с. 28].

Теоретичний рівень наукового пізнання – це процес отримання нових знань щодо предмета дослідження на основі попередніх знань. Часто взаємозв'язок науковця з предметом не є прямим, оскільки властивості, ознаки, функції підлягають абстрактному вивченню. Реальний предмет або явища під час цього процесу неможливі. Об'єкти підлягають ідеалізації, спримаються із суб'єктивної сторони. У результаті теоретичного рівня наукового пізнання виникають фундаментальні теоретичні закони, наукові теорії, одиничні теоретичні моделі.

Емпіричний рівень наукового пізнання – це процес отримання нових знань у результаті проведення експериментів та дослідів. Взаємозв'язок предметів і явищ, що досліджуються, виникає під час стійких та повторюваних операцій. Емпіричне пізнання відрізняється від теоретичного за предметом пізнання, оскільки орієнтується на безпосереднє вивчення явищ за допомогою органів чуття, матеріальних засобів або спеціальних технічних приладів.

Емпіричне знання не варто ототожнювати з чуттєвими даними, бо чуттєвий момент пізнання (відчуття, сприйняття, уявлення) суперечить раціональному (поняття, судження, умовиводи). Емпіричне знання

орієнтується на раціональне, оскільки вимагає не тільки раціонального аналізу даних, що отримані в результаті спостереження та експериментів, але і представлення цих даних знаками й термінами наукової мови.

Елементами структури емпіричного знання виступають:

- а) одиничні емпіричні висловлювання (фіксація часу і місця проведення експерименту);
- б) емпіричні факти (узагальнення даних декількох дослідів);
- в) емпіричні закони (об'єднання взаємовідношень, співставлення подій, фактів, процесів) [58, с. 100].

Кожний науковий метод повинен характеризуватися за наступними ознаками:

- а) ясність – зрозумілість та чіткість;
- б) детермінованість – дотримання послідовності у використанні методу;
- в) цільова спрямованість – метод необхідно використовувати для досягнення мети та завдань;
- г) результативність – отримання кінцевих результатів;
- д) економічність – економія часу і сил дослідника під час застосування певного методу;
- е) надійність – велика ймовірність реалізації виконання завдань [63, с. 15].

У даному дослідженні було більше використано класифікацію наукових методів за рівнем пізнання: методи емпіричного й теоретичного рівнів пізнання. Методи емпіричного рівня: спостереження, порівняння, рахунок, вимірювання, тести, метод проб і помилок та ін. Методи цієї групи конкретно пов'язані з явищами, що вивчаються, і використовуються на етапі формування наукової гіпотези.

Методи теоретичного рівня: абстрагування, ідеалізація, формалізація, гіпотетико-дедуктивний, прогнозування, аксіоматика, узагальнення, сходження від абстрактного до конкретного, структурно-функціональний

аналіз. На теоретичному рівні проводяться логічні дослідження зібраних фактів, розробка понять, суджень та виконання умовиводів. У процесі цієї роботи співвідносяться попередні наукові уявлення з новими, що виникають. На теоретичному рівні наукове мислення звільняється від емпіричного опису, створюється теоретичне узагальнення. Таким чином, новий теоретичний зміст знань надбудовується над емпіричними знаннями. На теоретичному рівні пізнання науковці використовують логічні методи подібності або відмінності, розробляють нові системи знань або вирішують завдання подальшого узгодження теоретично розроблених систем з накопиченими новими експериментальними результатами.

Методами емпіричного рівня пізнання, що використовувалися при написанні дослідження, були:

- а) спостереження;
- б) опис;
- в) порівняння та ін.

Метод суцільного спостереження використовувався для моніторингу вебсайтів Національного агентства України з питань державної служби та Національного антикорупційного бюро. За допомогою цього методу було зібрано досить багато потрібної інформації, що відповідає темі дослідження.

Узагалі виділяють таку класифікацію спостережень:

- а) за ступенем формалізації (структуроване, неструктуроване);
- б) за регулярністю (систематичне, несистематичне);
- в) за позицією спостерігача (включне, невключне) [74, с. 54].

Дане дослідження є структурованим, оскільки план був розроблений заздалегідь і також визначена процедура роботи; систематичним, оскільки визначення періоду, часу написання не були спонтанними, а навпаки – чітко спланованими. Щодо позиції спостерігача, то спостереження є невключним (поза межами ситуації – ззовні, бо були опрацьовані сайти державних органів. Наукове спостереження супроводжувалося описом об'єкта пізнання,

що потрібно для фіксації тих властивостей досліджуваного об'єкта, які є предметом дослідження.

Метод опису полягав в узагальненні інформації про систему державної служби в Україні, а також при написанні висновків. Порівняльно-правовий метод було використано у встановленні відмінних ознак у різних законах, постановах, наказах стосовно державної служби, виявленні особливостей вітчизняного та світового законодавства стосовно регулювання трудових відносин державних службовців. Таблично-графічні методи застосовувалися при побудові схеми освіти державних службовців (додаток А), порівнянні законів України та інших країн, зокрема у питанні правового регулювання корупційних правопорушень.

Методом теоретичного рівня пізнання, що використовувався при написанні дослідження, був метод сходження від абстрактного до конкретного, що полягав у переході від неповного (фрагментарного) до цілісного знання про структуру державної служби в Україні, шляхом аналізу окремих законів, процесів проходження конкурсу на заняття вакантної посади державної служби, а також вимог до осіб, що претендують на посади.

Загальнологічними методами і прийомами дослідження, що застосовувалися у роботі, були:

- а) структурно-функціональний;
- б) абстрагування;
- в) ідеалізація;
- г) узагальнення;
- д) індукція і дедукція;
- е) аналогія;
- ж) системний підхід [72, с. 33].

Структурно-функціональний метод допоміг розкрити функції та завдання державної служби; застосовувався у процесі вивчення особливостей виникнення, зміни та припинення правовідносин державних службовців; крім цього, при дослідженні об'єктивної необхідності диференціації у

правовому регулюванні їхньої праці. Метод системного аналізу використовувався в описі державної служби як єдиної системи із власними особливостями (правилами, порядками всередині державних органів та органів місцевого самоврядування), елементами (структурними одиницями державних органів).

Найважливішими загальнологічними методами є аналіз і синтез, що були використані при розкладанні теми на складові (це відображено у змісті). Усі елементи аналізу відповідають суті предмету. Його різновидами є класифікація та періодизація. Класифікація дозволила визначити такі підстав припинення трудових відносин держслужбовців:

- а) згода сторін;
- б) закінчення строку дії трудового договору;
- в) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;
- г) за ініціативою суб'єкта призначення;
- д) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;
- е) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов;
- ж) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;
- з) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади». Синтез було застосовано у висновках, що дають узагальнену картину та характеризують об'єкт як єдине ціле.

Метод абстрагування полягав у зосередженні на аналізі саме державної служби, зокрема підстав виникнення трудових відносин із державними службовцями та особливостей зміни та припинення трудових відносин. Інші форми трудової діяльності розгляду не піддавалися. Абстрагування та узагальнення використовувалися у процесі розробки різних правових понять і категорій, таких як державна служба, правовідносини, посада, корупція, корупційні правопорушення та ін.

Ідеалізація – окремий вид абстрагування. У даному дослідженні було як приклад взято Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації», де йдеться, що основний акцент в економічних процесах повинен зосередитися на цифровізації – наповнення суспільства електронно-цифровою технікою, а відтак запровадження процесів у всіх сферах економіки, а також у державній службі. Керівники державних установ у свої діяльності мають посилатися на Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну єдиною формою документообігу на підприємстві є електронний документообіг [14]. Відповідно до цього нормативно-правового акту основними напрямками вдосконалення документообігу є:

- а) раціональна організація документів із використанням сучасним форм збереження;
- б) уніфікація і стандартизація;
- в) автоматизація діловодних процесів, тобто використання засобів комп'ютерної техніки.

Упорядкування організаційно-матеріальних процесів у державних органах та органах місцевого самоврядування повинно базуватися на нормативно-правових актах. Удосконалення всієї системи державної служби необхідно робити з найменших структурних елементів – канцелярії, діловодства, що відіграють значну роль у процесі упорядкування документації різних видів.

Використання методу індукції ґрунтувалося на формально-логічному умовиводі, що дає можливість отримати загальний висновок сучасний стан розвитку державної служби на основі окремих фактів (нормативно-правового забезпечення в Україні та за кордоном). Дедукція полягає в переході загальних знань про державну службу до аналізу окремих елементів –

процесів виникнення та припинення трудових відносин із державними службовцями. Метод прогнозування був застосований для визначення шляхів удосконалення державної служби із застосуванням сучасних засобів інформатизації, а також розробленні моральних кодексів та правил етичної поведінки державних службовців. Формально-юридичний метод було застосовано у процесі створення нових правових норм і приписів щодо регулювання трудових відносин державних службовців та їх удосконалення у майбутньому.

Також були проаналізовані специфічні методи, що дали змогу ширше розкрити об'єкт дослідження. До специфічних методів, що були використані під час написання магістерської роботи, відносяться методи візуальної аналітики (інфографіка).

Важливим став історико-логічний метод дослідження, що допоміг розкрити конкретні умови формування та розвитку явищ і подій. У даній роботі було розкрито історію становлення державної служби в Україні, перші законодавчі акти, зв'язки з іншими нормативними актами, її місце серед інших видів трудової діяльності. Розгляд державної служби відбувався з позиції різновиду трудової діяльності, що має багато специфічних особливостей. Чимало посад не вимагають проходження випробувань: складання тестів та співбесіди. У роботі були використані матричні методи, зокрема SWOT-аналіз правового регулювання трудових відносин із державними службовцями.

Міждисциплінарні використовуються у споріднених дисциплінах, наприклад, метод бібліографічного аналізу – при аналізі тематики літератури, визначенні джерел за стандартом, вивченні законодавчої бази. Цей метод є допоміжним у науковій діяльності і дозволив відібрати наукові статті, які підходять для даної теми. Він також визначає ступеня вивчення тієї чи іншої проблеми.

Метод інформаційного аналізу допоміг реалізувати пошукову функцію і зіставити увесь потік інформації із власними потребами, тобто було

відібрано матеріал, що стосувався трудових відносин у сфері державної служби за допомогою бібліографічного описування. Список використаних джерел і літератури було оформлено відповідно до ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання» [22].

Отже, використання наукових методів у даному дослідженні допомогло більш повно розкрити тему та проаналізувати документаційні процеси компанії. Багато методів спиралися на таблично-графічному способі відображення інформації, що дало змогу її узагальненню.

Таким чином, аналіз бібліографічної бази показує, що тема державної служби цікавить багатьох вітчизняних та зарубіжних фахівців: А. Бритька, О. Романюка, А. Астапової, О. Бандурка, К. Ващенко, А. Пухтецької, О. Оболенського, Ю. Битяка, Ю. Старилова, У. і К. Хортонів. Чимало аспектів стосуються адміністративно-правового регулювання, зокрема саме проходження державної служби, що є його складовою частиною. Проходження державної служби, на думку вітчизняних учених, ґрунтується на ключових, вихідних засадах: законності, верховенстві права, професіоналізмі, патріотизмі, доброчесності, ефективності, забезпеченні рівного доступу до державної служби, політичній неупередженості, прозорості та стабільності. Побудова цієї системи повинна спиратися на найкращих європейських та світових зразках, відповідати стандартам та законам.

Стосовно джерельної бази, то процес державної служби регулюється багатьма нормативно-правовими актами: законами Верховної Ради України, постановами та розпорядженнями Кабінету міністрів України, наказами Національного агентства України з питань державної служби та ін. У роботі також були використані сайти та сторінки в соціальних мережах державних установ як невід'ємні джерела отримання достовірної та точної інформації про діяльність у даному питанні.

Методологія даного дослідження розкрита досить структуровано. Методи при написанні наукової роботи дають змогу більш детально описати та довести її значимість та практичну реалізацію у майбутньому. Спочатку було виділено загальну класифікацію наукових методів, а потім відібрано ті, що найбільш відповідають специфіці теми, а саме методи теоретичного та емпіричного рівнів пізнання: історичний, діалектичний, порівняльно-правовий, абстрагування, узагальнення, системно-структурний, формально-юридичний та ін. Значна увага була зосереджена на таблично-графічному відображенні інформації, тому прикладні методи у даному дослідженні відіграють вагому роль.

РОЗДІЛ 2

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

2.1. Загальна характеристика державної служби, її функції та завдання

У Законі України «Про державну службу» даються основні визначення стосовно теми даного дослідження, зокрема державної служби, державного службовця, посади державної служби, професійної компетентності, службової дисципліни. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [9].

Така ознака державної служби як публічність передбачає орієнтацію на служіння насамперед потребам суспільства і держави, а не приватно-правовим інтересам. Стосовно професійності, то реалізація функцій держави покладена на професійно підготовлених осіб – державних службовців, відібраних за конкурсною основою. Політична неупередженість означає виконання функцій незалежно від політичних, культурних, релігійних уподобань як самої особи, так і тим громадянам, які звертаються до державних установ із заявами або скаргами на діяльність органів публічної влади. Державний службовець повинен виконувати свої обов'язки об'єктивно та безпристрасно.

Стосовно самого визначення поняття «державної служби», то багато науковців використовують різні підходи: системний, діяльнісний, інституційний, правовий, галузевий, управлінський та ін [34, с. 107]. Системний підхід передбачає розгляд державної служби як складової

частини публічного управління. По-перше, це зумовлено обґрунтуванням служби як цілісного соціально-правового інституту, у якому професійні службовці безпосередньо виконують свої обов'язки. По-друге, державна служба виступає як професійна діяльність фізичних осіб, які займають певні посади в органах державної влади і місцевого самоврядування та отримують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету.

Інший підхід – діяльнісний, що зумовлює професійну діяльність в установах, організаціях, спрямований на обґрунтування виконання суспільно-корисних завдань держслужбовців. Даний підхід застосовується в установах освіти, культури, соціального забезпечення.

Інституційний підхід передбачає вивчення державної служби як соціального інституту держави, у якому виконують свої професійні обов'язки держслужбовці. Проте існує чимало заперечень стосовно ототожнення термінів «держава» та «державний орган», що часто відбувається при застосуванні даного підходу. На думку науковця Є. Чернонога, поняття державної служби охоплює систему соціальних, правових та економічних інститутів, що забезпечують виконання функцій держави шляхом покладення посадових обов'язків на відповідних службовців, які представляють інтереси громадян [78, с. 25].

Правовий підхід допомагає розкрити державну службу з боку правового регулювання усіх сторін роботи державних службовців, етапи проходження конкурсу, заохочення і види відповідальності за порушення функціональних обов'язків. Галузевий підхід покликаний розглядати визначення державної служби як окремої галузі права, законодавства або науки.

Управлінський підхід є найбільш широким, оскільки передбачає розгляд державної служби як сфери управління та контролю виконання завдань держави. За його допомогою можна дізнатися наскільки ефективно відбуваються управлінські процеси в установі чи організації [60, с. 107].

Державна служба, безсумнівно, є інститутом публічним, тому вона розглядається у формі таких відносин:

- а) системності державної служби;
- б) формуванні статусу державних службовців;
- в) характеристиці безпосереднього її проходження.

Відповідно до цього державна служба є комплексним міжгалузевим інститутом, що охоплює норми різних галузей права [65, с. 17]. Будь-який процесі в системі державної служби потребує правового регулювання.

Згідно з пунктом 12 статті 92 Конституції України основи державної служби визначаються лише законами. Відповідно до частини другої статті 37 Конституції України громадяни мають рівне право на державну службу [1].

Державна служба забезпечує реалізацію таких завдань держави:

а) аналіз державної політики на різних територіальних рівнях, розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів стосовно її формування;

б) дотримання державного нагляду за виконанням законів;

в) контроль за діяльністю персоналу державних органів;

г) своєчасне надання адміністративних послуг та ін.

Дія закону стосується державних службовців:

а) Секретаріату Кабінету Міністрів України;

б) міністерств, центральних органів виконавчої влади;

в) місцевих державних адміністрацій;

г) органів прокуратури, військового управління, дипломатичної служби.

Державне управління, а також стадії проходження державної служби повинні мати правове регулювання. Дослідник О. Ноздрачов визначає термін «проходження державної служби» як процес переміщення на державній службі після успішного проходження конкурсу на зайняття вакантної посади [69, с. 270].

Проаналізувавши Закон України «Про державну службу», можна поділити процедуру проходження державної служби на такі етапи:

- а) вступ (призначення) на посаду;
- б) прийняття присяги;
- в) просування особи по службі;
- г) періодичне оцінювання результатів діяльності (як позитивне, так і негативне);
- д) підвищення професійного рівня за рахунок участі в семінарах, курсах;
- е) звільнення з державної служби [9].

Кожен громадянин із вищою освітою, який досяг повноліття, вільно володіє українською мовою, має право на участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби. Для категорії «В» – можуть подавати документи особи з освітою бакалавра (часто з різних спеціальностей, не лише правові), для категорій «А», «Б» є обов'язковою магістерський ступінь та досвід роботи на посадах державної служби. Вступ на посаду здійснюється шляхом проходження конкурсу, на якому оцінюються інтелектуальні можливості кандидатів шляхом проходження тестів на знання законодавства. Проходження конкурсу фіксується у Законі України «Про державну службу».

На зайняття вакантних посад категорій «Б», «В» керівник державної служби формує конкурсну комісію, до якої входять представники установи чи організації, де відкрилася вакантна посада. Для посад категорії «А» конкурс організовує та проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби [12].

Конкурсна комісія в особі голови та членів працює у формі засідання, на якому:

- а) відбувається вивчення результатів оцінювання службою управління персоналом або відділом кадрів установи документів осіб, поданих для проходження конкурсу;

б) проводиться відбір кандидатів шляхом оцінювання за необхідними критеріями;

в) безпосередньо проходить співбесіда, на якій кандидати коротко презентують себе та відповідають на питання, пов'язані із законодавством та майбутніми посадовими обов'язками;

г) визначається рейтинг кандидатів;

д) за результатами рейтингу відбувається вибір переможця конкурсного відбору.

Рішення конкурсної комісії є правомочним у разі набрання більше половини голосів її членів. Документом, що підтверджує результат засідання, виступає протокол, який повинні підписати всі члени комісії упродовж трьох днів після проведення конкурсу. Він зберігається в державному органі упродовж п'яти років.

Призначення на посаду державної служби відбувається після обрання переможця конкурсного відбору. Дане рішення приймається:

а) на посаду державної служби категорії «А» – суб'єктом призначення, що передбачений Конституцією та законами України;

б) на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби.

Прийняття присяги державного службовця відбувається тоді, коли особа вперше призначається на посаду. Текст присяги проголошують відповідно до ст. 36 Закону України «Про державну службу». Організацією процесу складення присяги займається служба управління персоналом. Дана форма вступу на посаду державної служби наголошує на відповідальності особи, здійснення своїх посадових обов'язків публічно, прозоро та неупереджено та відповідно до чинного законодавства.

Просування державного службовця по службі передбачає позитивне оцінювання його результатів діяльності, наявність необхідного досвіду та бажання особи. Працівник також може бути переведеним, але без проходження конкурсу у разі:

а) рівнозначності посади, на яку претендує, у своєму органі державної влади чи місцевого самоврядування;

б) рівнозначності посади в іншій місцевості та, відповідно, органі [57, с. 105].

Оцінювання результатів державної служби відбувається кожний рік задля преміювання, визначення необхідності підвищення професійної компетентності. Для категорій «Б», «В» проведенням оцінювання займається безпосередній керівник; для категорій «А» – суб'єкт призначення. Даний процес затверджується наказом або розпорядженням.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» та Порядку стажування державних службовців, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 року № 48 [20]. Процес організації підготовки державних службовців до підвищення їхніх знань відбувається у спеціальних установах, зокрема навчальних накладах, за рахунок коштів державного бюджету. На керівника державної служби покладається контроль за витратами, необхідними для придбання організаційних та технічних засобів, за допомогою яких здійснюється процес навчання. Служба управління персоналом узагальнює результати, вносить необхідні поправки та пропозиції керівнику.

Отже, державна служба є публічною діяльністю, що виконує завдання та має специфічні функції. Державне управління, а також стадії проходження державної служби повинні мати правове регулювання. Ознаками державної служби є професійність, політична неупередженість, що, у свою чергу, прописується у Законі України «Про державну службу».

2.2. Права та обов'язки державних службовців

Державний службовець – це громадянин України, який працює в органі державної влади або місцевого самоврядування, отримує заробітну плату з

державного бюджету та реалізує покладені на нього функції державної влади [9]. Він не може паралельно виконувати інші обов'язки, що і є критерієм відмежування від інших осіб, не пов'язаних із здійсненням функцій державного управління [46, с. 300].

Дослідник В. Атаманчук охарактеризував наступні ознаки державного службовця:

а) виконує повноваження від імені органів державної влади та місцевого самоврядування;

б) обіймає посаду в органі державної влади;

в) отримує заробітну плату з коштів державного бюджету [48, с. 270].

Інший дослідник – В. Волков виділяє такі ознаки держслужбовця:

а) громадянство України, повноліття, вільне володіння державною мовою, наявність професійної освіти;

б) відповідність Закону України «Про державну службу»;

в) оплачуваність посади відповідно до закону;

г) можливість присвоєння рангів, чинів;

д) виконання завдань, покладених державною;

е) корисність виконання завдань для соціально-економічного розвитку держави;

ж) невиробничість діяльності;

з) обов'язковість прийняття присяги [52, с. 284].

Загалом ці ознаки, а також ті, що подані у спеціалізованому законі (вимога знання мови, українське громадянство та ін.), вимагають серйозності у виборі даної посади. Проте все ж класифікації прав та обов'язків державного службовця приділено недостатньо уваги [55, с. 154].

Державний службовець є особою, яка несе службу в державному управлінні. Це передбачає надання за відповідну плату власних професійних чи технічних послуг для реалізації та удосконалення виконання функцій держави [77, с. 202].

В Україні державна служба виступає інститутом публічного управління, що має значний характер впливу. Стосовно адміністративної правосуб'єктності державного службовця, то вона виникає з моменту безпосереднього початку виконання обов'язків, тобто зайняття посади. Саме статус посади допомагає визначити обсяг правосуб'єктності працівників. Посада – це найважливіша структурна одиниця державного органу, що вимагає професійних знань та навичок.

У разі вступу на посаду під час конкурсу забороняються будь-які ознаки дискримінації, расової чи релігійної ворожнечі, зневаги до політичних чи культурних уподобань. Усі вимоги на зайняття вакантної посади державної служби чітко прописані у законі. Права держслужбовців опираються на загальні права, зазначені в Конституції України. Основний Закон гарантує такі права для всіх громадян без винятку: на повагу до гідності (ст. 28), на свободу й особисту недоторканність (ст. 29) та ін [1].

Права й обов'язки державних службовців – це належний та допустимий тип поведінки у сфері державного управління, що встановлюється та гарантується державою. Проте слід відрізнити посадові, визначені в положеннях про структурні підрозділи, та загальні права й обов'язки, що стосуються абсолютно всіх державних службовців незалежно від віку і типу обраної посади [55, с. 31].

Посадові права й обов'язки працівників органів державної влади безпосередньо залежать від характеру і спрямованості такого органу. Відповідно в кожній установі буде власний порядок визначення вимог до держслужбовців.

Загальні права та обов'язки державного службовця встановлюються Законом України «Про державну службу». До них відносяться:

- а) повага до колег;
- б) шанобливе ставлення до предметів, наданих в установі для виконання професійних обов'язків;
- в) винагорода залежно від стажу або тяжкості виконуваних обов'язків;

- г) соціальне та медичне забезпечення, право на оплачувану відпустку;
- д) право на підвищення рівня професійної компетентності;
- е) кар'єрний ріст;
- ж) участь у профспілках чи громадських об'єднань (але не в політичних партіях);

з) оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з державної служби у встановленому законом порядку, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінки офіційної діяльності;

- к) захист від незаконного переслідування органами державної влади;
- л) доступ до службової інформації;
- м) інші права.

Існують обмеження для осіб щодо вступу на держслужбу:

- а) вік (після шістдесятип'ятирічного віку особи не можуть подавати документи для участі в конкурсі);
- б) визнання судом недієздатності або обмеженої дієздатності;
- в) судимість, якщо вона не погашена;
- г) рішення суду щодо позбавлення права на держслужбу;
- д) наявність адміністративних стягнень за будь-які корупційні правопорушення;
- е) громадянство іншої держави;
- ж) не надання згоди на проведенні спеціальної перевірки;
- з) відповідність вимогам Закону України «Про очищення влади».

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про державну службу» основними обов'язками державного службовця є:

- а) дотримання норм Конституції України та інших нормативно-правових актів;
- б) повага до честі та гідності осіб;
- в) повага до державних символів;
- г) державна мова у спілкуванні в органах державної влади;

- д) ефективність та своєчасність виконання професійних завдань;
- е) безпосереднє виконання наказів, доручень керівників;
- ж) дотримання вимог Закону України «Про запобігання корупції»;
- з) збереження конфіденційної інформації, яка стала відомою у процесі виконання професійних завдань;
- к) підвищення рівня професійної компетенції [9].

Отже, державні службовці мають специфічні права та обов'язки. Основним правами виступають отримання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету, винагорода залежно від стажу або тяжкості виконуваних обов'язків; останні ж передбачають виконання і реалізації завдань від імені органів державної влади та місцевого самоврядування.

2.3. Поняття та види трудових правовідносин державних службовців

Трудові правовідносини – це двосторонні відносини особи з керівником щодо виконання за відповідну плату обов'язків за спеціальністю або кваліфікацією. Важливим є дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку кожної установи [79, с. 69].

Трудові відносини державних службовців відрізняються між собою в залежності від виду державного органу. Загалом виділяють трудові відносини в державних органах:

- а) виконавчої влади (Кабінет Міністрів, міністерства, місцеві державні адміністрації);
- б) законодавчої влади;
- в) судової влади;
- г) прокуратури;

д) дипломатичної служби.

Класифікація трудових відносин державних службовців має як теоретичне, так і практичне значення. Вона дає змогу дослідити особливості правового статусу державного службовця в залежності від завдань і функцій, що покладаються державою на той чи інший державний орган. Практичне значення класифікації полягає у тому, що вона дає змогу більш чітко визначити правове положення окремого державного службовця.

Трудові відносини державних службовців мають властивості, що відповідають специфіці роботи на державній службі. Усі трудові відносини державних службовців характеризуються їхньою направленістю на виконання завдань і функцій держави. Особливості трудових відносин державних службовців визначаються особливостями завдань і функцій держави, що ставляться перед державними органами відповідного виду.

Відповідно до Розділу IV «Вступ на державну службу» Закону України «Про державну службу» виділяють загальні умови вступу на державну службу, а також умови проведення конкурсу. Громадянин України, який має вищу освіту, вільно володіє державною мовою має право подати свою кандидатуру на посаду державного службовця.

Трудові правовідносини з державними службовцями виникають, як правило, на підставі двох юридичних актів. Загальним юридичним актом, що призводить до виникнення трудових правовідносин, є трудовий договір. Специфічними актами встановлення трудових правовідносин на державній службі є: конкурсний відбір, призначення на посаду, які разом з трудовим договором і призводять до їх виникнення. Акти конкурсного відбору та призначення самі по собі не є підставами виникнення трудових правовідносин. Вони, поряд з трудовим договором, виступають одним з елементів фактичного складу, що породжують трудові правовідносини. Ці акти, як і укладення трудового договору, передбачають волевиявлення особи на зайняття певної посади. У цьому проявляється один з найважливіших принципів трудового права – принцип добровільності праці.

Трудовий договір може виступати як самостійна підстава для виникнення правовідносин і може входити до юридичного складу. У випадках, коли прийняття на посади державних службовців на підставі актів законодавства може здійснюватися без проведення конкурсу, трудові правовідносини державних службовців виникають тільки на підставі трудового договору.

Важливим документом для встановлення трудових відносин із державним службовцем є акт про призначення на посаду, де вказуються такі дані:

- а) прізвище, ім'я, по батькові особи;
- б) посада, яку було отримано, структурний підрозділ державної установи;
- в) дата прийому на роботу та початку її виконання;
- г) особливості оплати трудової діяльності [76 с. 186].

Крім цього, можуть вказуватися наступні умови:

- а) у випадку строкового призначення – строк;
- б) період випробування;
- в) у разі необхідності – можливість державної установи забезпечити необхідні умови для проходження відповідного навчання.

Акт про призначення на посаду передбачає створення двох копій: одна видається безпосередньо державному службовцю, інша зберігається в його особовій справі [9].

Іншим документом, що підтверджує встановлення трудових відносин, є контракт, у якому зазначаються:

- а) умови;
- б) строк проходження державної служби та відповідно строк самого контракту;
- в) форми узгодження контракту;
- г) відповідальність сторін;
- д) методи вирішення трудових спорів;

- е) пролонгація контракту;
- ж) інші особливості при укладанні контракту.

Важливим є фіксація істотних умов контракту, до яких відносять:

- а) посаду, державний орган;
- б) спеціальні вимоги (відповідно до займаної посади);
- в) строк контракту;
- г) права, обов'язки сторін;
- д) режим праці, відпочинку;
- е) умови оплати трудової діяльності;
- ж) відповідальність і порядок вирішення спорів;
- з) зміна істотних умов, причини розірвання контракту.

Контракт є складовою акту про призначення на посаду та має два примірника. Укладається строком до трьох років [9].

На сучасному етапі становлення державної служби велике значення має вдосконалення механізму конкурсного відбору осіб на посади державних службовців. Необхідно закріпити положення про те, що рішення конкурсної комісії є обов'язковим для державного органу і його керівника. Воно є юридичною підставою для укладення трудового договору. Рішення про укладення трудового договору повинно прийматися керівником державного органу не пізніше трьох днів. Потрібно внести пропозицію на підставі зарубіжної практики про те, що конкурсні комісії повинні формуватися шляхом особливих правил, коли завдяки їх складу вони стають незалежними від впливу керівників державного органу.

Закон України «Про державну службу» повинен урегулювати проведення конкурсу на зайняття вакантної посади у сфері внесення змін і доповнень, що містили б точний перелік випадків, коли прийняття на роботу або просування по службі провадилося б поза конкурсом та визначали, що перевага на заміщення посади для визначення переможця повинна надаватися тільки у тому випадку, коли претенденти на неї за результатами конкурсу показали рівні професійні якості і мають однакову кваліфікацію.

Отже, трудові правовідносини державних службовців передбачають документальне підтвердження з керівником державного органу чи установи. Трудовий договір, контракт, акт про призначення на посаду визначають особливості та істотні умови праці таких відносин.

2.3. Процес «перезавантаження» державної служби

Модернізація державної служби насамперед пов'язана зі зміною підходів до управління людськими ресурсами, встановленні критеріїв ефективності виконання посадових обов'язків як перед окремим громадянином, так і суспільством загалом.

Актуальними у питанні модернізації державними служби постають такі нормативно-правові акти: Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки, Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та ін. У Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки визначено основні інноваційні орієнтири: удосконалення чинної системи державної служби, а також моделі управління людськими ресурсами. Щодо модернізації, то документ називає такі основні недоліки державної служби:

- а) зайняття високих посад особами з низьким рівнем компетенції та освіти загалом;
- б) корупційність;
- в) гендерна нерівність [16].

Завданням модернізації державної служби є утворення професійної, неупередженої, відкритої, престижної державної служби, яка змогла б зацікавити молодих осіб. Сам термін «модернізація» передбачає

удосконалення існуючої системи для розвитку конкурентоспроможності у певній сфері. У процесі модернізації відбуваються зміни від нижчої ланки до вищої, від структурних підрозділів до державного органу загалом. На думку дослідника О. Линдюка, модернізація – глобальний системний процес, що впливає на всі елементи всередині [68, с. 72]. Модернізація спрямована на осучаснення самих державних органів; перехід від традиційної повільної бюрократичної системи до динаміки, руху відповідно до сучасних інформаційних технологій [53, с. 44].

Стосовно людських ресурсів, то передбачається створення умов для розвитку людського потенціалу, професійної компетенції як усередині установи, так і за її межами шляхом наукових семінарів, конференцій, курсів підвищення кваліфікації. Служба управління персоналом повинна звернути увагу на весь менеджмент організації і запровадити кращу взаємодію окремих елементів. Управління людськими ресурсами в державному органі орієнтоване на удосконалення взаємодії з персоналом.

Відповідно до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади визначаються наступні проблемні питання, що були сформовані також за участю Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), опублікованої у вересні 2018 року:

- а) неналежний контроль Кабінету міністрів України за центральними органами виконавчої влади;
- б) відсутність упорядкованої системи контролю центральними органами виконавчої влади місцевих державних структур та установ;
- в) недостатня кількість теоретичних та науково-практичних підходів до пояснення процедури реформування органів державної влади;
- г) надмірність централізації всіх функцій в одному міністерстві (управлінні), що призводить до неспроможності та переобтяженні у виконанні функціональних обов'язків державними секретарями [18].

Значний недоліком у державній службі є надмірність повноважень для виконання однією особою, що зумовлює сповільнення роботи всієї структури.

Тому необхідно запроваджувати системний підхід у плануванні кадрової політики та управлінні людськими ресурсами. У діяльності міністерств потрібно запровадити стратегічне планування, що зумовить якісне оновлення людських ресурсів та розвиток державної служби загалом.

За допомогою Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади відбудеться процес скорочення державних службовців, які неефективно виконують свої повноваження. Особлива увага буде спрямовуватися на етапах проходження конкурсу, що мають включати співбесіди з фахівцями з питань європейської інтеграції та розвитку економіки.

Національне агентство України з питань державної служби активно працює у напрямку упровадженні європейських практик для навчання державних службовців в Україні [33]. Зокрема проводиться аналіз міжнародного досвіду щодо розроблення Типової форми посадової інструкції державного службовця. Експертами були досліджені дані Польщі, Болгарії, Хорватії – загалом 15 країн. Наприклад, у Польщі посадова інструкція має такі типові складові:

- а) загальні відомості (назва державної установи, посади);
- б) мета та завдання посади;
- в) дозволи на виконання окремих видів роботи та доступу до службової інформації;
- г) творчість на посаді;
- д) необхідність у проявленні ініціатив;
- е) фактори, що заважають роботі;
- ж) необхідні професійні компетентності та досвід.

У Болгарії складовими посадової інструкції державного службовця є:

- а) загальні відомості (назва державної установи, посади);
- б) мета та завдання посади;
- в) безпосередні обов'язки та ті, що особа має виконати у зв'язку з реорганізацією установи або наказом керівництва;

- г) звітування про роботу;
- д) прийняття рішень;
- е) необхідні професійні компетентності та досвід [29].

В Україні варто акцентувати увагу як на розробленні загальної Типової інструкції державного службовця, так і на створенні Морального кодексу (Кодексу етичної поведінки). Проте Типова інструкція може включати етичні принципи, спрямовані на професійні (відповідальність, пунктуальність, добросовісність) та особисті компетенції під час виконання функціональних обов'язків (повага, відвертість, відкритість).

Відповідно до Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад постає необхідність в удосконаленні чинної системи підготовки посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки нині відсутній цілісний моніторинг та оцінювання якості надання освітніх послуг майбутнім держслужбовцям. В організації роботи з підвищення кваліфікації треба керуватися європейськими нормативними актами, зокрема рекомендаціями Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії. Згідно з ними потрібно визначати:

- а) потребу у професійному зростанні;
- б) бажання осіб працювати на посадах державних установ, тобто рівень престижу;
- в) гідний рівень оплати праці;
- г) цілеспрямований розвиток професійних компетенцій упродовж усього життя;
- д) індивідуальних підходів до удосконалення системи державної служби.

Завдяки даним орієнтирам державна служба повинна реалізовуватися у бажаному професійному та престижному напрямку із врахуванням

європейських стандартів. Високоєфективність державної служби залежить від якості людських ресурсів та модернізації законодавства [17].

31 січня 2020 року на сайті НАДС з'явилося повідомлення про дослідну експлуатацію Порталу управління знаннями, що дасть змогу державним службовцям підвищувати свою кваліфікацію онлайн та за допомогою освітніх програм, запропонованих на цій платформі. Портал створений на базі Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [33].

Сайт Порталу чітку структуру: рубрики «Про Портал», «Новини», «Професійне навчання», «Провайдери», «Державне замовлення», «Додатково». Інформація доступна без реєстрації, проте державні службовці для більш широкої доступності до масивів даних повинні авторизуватися.

Зазначається, що користувачами платформи можуть бути різні особи. Проте саме зареєстрованим юзерам відкривається широкий спектр доступу до відомостей про освітні послуги у питаннях професійного навчання – державним службовцям, головам місцевих державних адміністрацій, їх заступникам, а також посадовим особам місцевого самоврядування.

Права зареєстрованих користувачів:

а) здійснення пошуку даних за ключовими словами стосовно освітніх послуг у питанні професійного навчання (за напрямками діяльності, областями поширення, датами проведення спеціальних курсів чи програм);

б) здійснення персонального тайм-менеджменту (планування) стосовно участі у навчанні без відриву від роботи;

в) формування запитів на інформацію стосовно різних аспектів надання послуг із підвищення професійної компетентності;

г) перегляд даних стосовно власних результатів, а також можливість удосконалення за допомогою додаткових навантажень;

д) участь у створенні рейтингу провайдерів, самих програм підвищення кваліфікації, викладачів [34].

Провайдери – це суб'єкти надання освітніх послуг у сфері професійного навчання. Ними можуть бути заклади освіти, організації будь-якої форми власності, міжнародні установи.

Права провайдерів:

а) поширення відомостей стосовно результатів освітньої діяльності, наприклад, спеціалізованих програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», курсів підвищення кваліфікації, тренерів або викладачів, за якими закріплена та чи інша програма;

б) формування онлайн груп учасників освітньо-професійних програм;

в) за допомогою особистого кабінету взаємодія з учасниками, тренерами.

Викладач або тренер – це фізична особа, що зареєстрована на Порталі з відповідною кваліфікацією та досвідом роботи у спеціалізованих установах будь-якої форми власності. Права викладачів:

а) поширення відомостей про власний досвід та вагомі досягнення у роботі за допомогою Порталу;

б) здійснення зворотного зв'язку з широким колом провайдерів;

в) контроль за своїм рівнем та зрозумілістю викладання.

У розділі «Професійне навчання» можливий пошук інформації за видом навчання, регіоном, датою, напрямом (ключові слова). За видом навчання виділяють загальні короткострокові, спеціальні короткострокові, загальні професійні (сертифікатні), спеціальні професійні (сертифікатні), освітньо-професійні, освітньо-наукові програми. Наприклад, однією із спеціальних професійних (сертифікатних) програм є програма підвищення кваліфікації спеціалістів районних управлінь Головного управління Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у Вінницькій області. На Порталі подається інформація про ціль та дату даної програми. Основними цілями є:

а) розвиток професійних компетентностей у питанні безпеності та якості харчових продуктів, останніх стандартів із даного питання;

б) удосконалення необхідних професійних умінь і навичок.

Загальними професійними проектними програмами є: «Формування антикорупційної свідомості державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування», «Цілі сталого розвитку для публічних службовців», «Професійна (сертифікатна) програма підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання корупції на державній службі та в органах місцевого самоврядування». Додатково зазначається місце проведення програма, їхня вартість.

На Порталі можливий також пошук за такими напрямками:

а) європейська інтеграція;

б) запобігання корупції;

в) децентралізація доходів;

г) іноземна мова;

д) євроатлантична інтеграція;

е) організація діяльності голів місцевих державних адміністрацій;

ж) медична реформа в умовах децентралізації;

з) забезпечення прав та інтересів осіб з інвалідністю;

к) лідерство;

л) забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок;

м) стратегічні комунікації та ін [33].

Спектр напрямів є досить широким. Державні службовці мають великі можливості для професійного розвитку та самовдосконалення за допомогою програм підвищення кваліфікації, розроблених за участю спеціалістів НАДС.

Нормативно-правовою базою, яка регламентує діяльність Порталу управління знаннями, є: Закони України («Про вищу освіту», «Про державну службу» [9], «Про освіту» [10]); Постанови Кабінету Міністрів України («Про затвердження Положення про систему професійного навчання

державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил», «Про регіональний центр підвищення кваліфікації», ««Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів», «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»); Розпорядження Кабінету Міністрів України («Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [17], ««Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад») та ін.

19 вересня 2019 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади». Відповідно до нього основними змінами є повідомлення кандидатів на посади держслужби або держслужбовців засобами електронного зв'язку і встановлення контрактної форми держслужби [11].

У новому законі акцентується увага на спрощенні умов найму та звільнення працівників. Проте водночас подібні процедури можуть призводити до різноманітних зловживань із боку чиновників [41].

Щодо контрактної форми державної служби, то основною метою законодавців у цьому питанні є спроба підвищити рівень відповідальності працівників за результати власної роботи. Процес «перезавантаження» влади, крім даного пункту, також передбачає зміни у системі працевлаштування, у режимі праці, у заробітній платі. Стосовно системи працевлаштування, то у новому законі більш детально проаналізовано процедуру найму на державну службу у контрактній формі. Планується запроваджувати контракти строком на три роки. Якщо державний службовець буде сумлінно виконувати свої обов'язки, то контракт можуть продовжити, але лише на один термін. Відповідно держслужбовець перебуватиме на посаді не більше шести років. Кабінет міністрів України затверджуватиме типові форми контрактів. Істотні умови контракту, у тому числі і рівень заробітної плати, претендент на посаду знатиме заздалегідь. Усі умови даного документа мають бути викладені у положенні про проведення конкурсу на зайняття вакантних посад.

Щодо режиму праці, то в умовах контрактної форми вступу на державну службу також передбачається можливість дистанційного виконання своїх обов'язків, тобто поза межами державної установи. У сучасному світі така новація у сфері державної служби дає змогу більш ефективно виконувати роботу за допомогою електронних засобів зв'язку і наближати сам процес до європейських стандартів. Увага зосереджується не на чіткій кількості годин, упродовж яких треба виконувати державні завдання, а на якісному результаті. Проте все ж дистанційна форма роботи передбачається лише для певних категорій посад.

Заробітна плата для державних службовців не повинна бути нижчою за два розміри прожиткового мінімуму. Проте ті надбавки, що фіксуються у Законі України «Про державну службу», скасуванню не підлягають і

формально заробітна плата посадовців буде значно вищою з усіма доплатами.

Пропонується ліквідувати посади «Голови Адміністрації Президента України», його заступників, встановлення рангів (натомість будуть категорії), відтак і надбавки за ранг державного службовця, за додаткове навантаження у зв'язку з тимчасовою відсутністю іншого працівника [38].

У даній законодавчій новачії є переваги і недоліки. Ефективність управління державними службовцями, на думку прем'єр-міністра, покращується [36]. Уряд може здійснювати контроль за діяльністю посадовців і бачити, хто реально виконує свої обов'язки якісно, а хто просто «тримається» за своє місце. Великою перевагою є те, що упродовж перших чотирьох місяців роботи керівник може звільнити працівника, якщо останній не буде виконувати поставлені завдання, при цьому ініціатива йде від керівника і він може не аргументувати причину звільнення.

Контрактна ж служба, згідно із законом, не буде обов'язковою для всіх. Багато працівників боялися примусовості цього документу. Проте зміни відбуваються поступово і контракт – лише інструмент для запровадження ефективної державної служби, у якому зазначаються додаткові можливості стосовно умов роботи. На думку Ігоря Кулішка – голови правління Центру політико-правових реформ, у законі є суттєвий недолік – не визначено чіткої різниці між контрактною і звичайною (безстроковою) формою роботи. Закон також передбачає певні запобіжники – лише 7 % працівників можуть працювати за контрактом [30].

«Перезавантаження» державної служби має удосконалити чинний закон 2016 року. Новий уряд держави прагне вилучити вплив Кодексу законів про працю на нормативно-правові документи, що стосуються державної служби, а також ліквідувати недобросовісних працівників.

Основними положеннями, на які було зроблено акцент у законі, є:

а) захист професійно компетентних державних службовців, тобто тих, які дійсно прогресивно та якісно виконують покладені на них обов'язки;

б) шляхом щорічного оцінювання звільнення працівників, які мають негативні показники;

в) залучення про державної служби осіб на нових умовах. Для реалізації даного пункту урядом був сформований порядок щорічного оцінювання держслужбовців і концепція запровадження посад фахівців із питань реформ [13].

Значним недоліком у реалізації положень вважається те, що щорічне оцінювання не стало ефективних інструментом для звільнення недобросовісних працівників. У попередній редакції закону для звільнення державний службовець повинен був отримати дві негативні оцінки підряд, тобто перша оцінка встановлювалася за річним результатом роботи, а друга – після призначення терміну «на виправлення» не менше трьох місяців. Тобто працівник міг цілий рік виконувати роботу недбало і отримати негативну оцінку, а потім ще додатково три місяці ледарювати та отримувати кошти з державного бюджету [39]. Ще одним недоліком виявляється те, що оцінювання результатів державних службовців відбувалося їхніми ж колегами, тому багато співробітників проходило оцінювання і залишалося на роботі.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки упродовж 2016-2018 років на уряд покладалося завдання повної реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Проте повністю це зробити не вдалося. Недолік документу також у тому, що у плані було закріплено 3 000 посад фахівців із питань реформ; натомість вдалося залучити 600. Є запитання до правдивості результатів проведених конкурсів у деяких агентствах та інспекціях.

Інституційними змінами відповідно до системи «перезавантаження» влади мають бути:

- а) реорганізація міністерств;
- б) встановлення критеріїв ефективності державної служби;
- в) звільнення недобросовісних і корумпованих керівників;

г) створити вертикальну систему відповідальності: доручення уряду – доручення міністерств – доручення відділів – виконання працівниками.

Неефективною установою є та, яка реалізує лише на 20 відсотків урядові доручення, при чому керівники у ній отримують 200 відсотків доплат. Державна служба повинна залучати добросовісних і відповідальних працівників, тому у цьому плані вона має стати відкритою та прозорою.

Отже, «перезавантаження» державної служби спрямоване на удосконалення всієї системи як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування. Особлива увага повинна зосереджуватися на людських ресурсах як рухомому чиннику модернізації державної служби.

Таким чином, трудові правовідносини із державними службовцями мають свої специфічні особливості, пов'язані з місцем та характером виконуваної роботи. Вимоги, особливості найму, процес державної служби прописуються у Законі України «Про державну службу», який повністю замінив попередні закони, що не відповідають сучасним реаліям та адміністративним реформам. Трудові правовідносини фіксуються у відповідних документах: трудових договорах та контрактах. Контрактна форма служба, згідно з останніми змінами, передбачатиме строкове виконання обов'язків, що підвищить ефективність та відкритість державної служби загалом.

Було проаналізовано сам процес «перезавантаження» державної служби, який покликаний на ліквідацію недобросовісних працівників, керівників, проведенні оцінювання, реорганізації міністерств. Нині важлива не кількість, а якість державних органів.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

3.1. Поняття та класифікація підстав припинення трудових відносин

Підстави припинення трудових відносин – це умови, за якими працівник припиняє виконувати свої обов’язки в певній установі чи організації [40]. Відповідно до ст. 36 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпПУ) виділяють такі підстави припинення трудового договору:

- а) згода сторін;
- б) закінчення строку дії трудового договору;
- в) вступ особи на військову службу;
- г) розірвання договору за ініціативою працівника, керівника установи або на вимогу профспілкового органу;
- д) переведення на іншу посаду;
- е) відмова від переведення;
- ж) у разі набрання законної сили вироку суду, яким особу засуджено;
- з) укладення договору або контракту, окремі пункти якого порушують Закон України «Про запобігання корупції»;
- к) із підстав, перерахованих у Законі України «Про очищення влади»;
- л) підстави, що прописані у контракті;
- м) підстави, перераховані в інших законах [2].

До законодавчих актів, що також містять інформацію про підстави припинення трудових відносин, варто віднести Закони України «Про Національну поліцію» та «Про прокуратуру». Зокрема ст. 51 Закону України

«Про Національну поліцію» називає наступні причини припинення повноважень членів поліцейської комісії:

- а) закінчення строку виконання повноважень;
- б) заява особи про припинення повноважень за власним бажанням;
- в) невідповідність стану здоров'я;
- г) припинення громадянства;
- д) набуття законності обвинувального вироку суду;
- е) визнання особи безвісно відсутнім або померлим;
- ж) у разі недієздатності, обмеженої дієздатності;
- з) вчинення адміністративного корупційного правопорушення [8].

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про прокуратуру» звільнення прокурора, а відтак припинення повноважень здійснюється у разі:

- а) написанням заяви про дострокове припинення повноважень за власним бажанням;
- б) переведення на посаду до інших органів прокуратури;
- в) порушення посадових обов'язків;
- г) якщо наявна заборгованість за несплату аліментів [7].

Підстави, передбачені в КЗпПУ, варто проаналізувати більш детально. Стосовно звільнення у разі згоди сторін, то воно може відбуватися за ініціативою як самого державного службовця, так і його безпосереднього керівника. Працівник повинен попередити роботодавця про власне звільнення упродовж двох тижнів.

Строковість дії трудового договору передбачає його укладення на невизначений строк. Такий тип договору може бути укладеним на період виконання певної роботи, так і на визначений термін, яким погодили обидві сторони.

Вагомою підставою для припинення трудових відносин є призов та вступ особи на військову службу. Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби та питань соціального захисту громадян

України, які проходять військову службу під час особливого періоду» за таким працівником має зберігатися місце роботи. У ст. 119 Кодексу законів про працю України було виділено гарантії для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків, згідно з якими передбачається збереження посади і середньої заробітної плати. Вони стосуються як для працівників, що призвані на військову службу під час мобілізації, так і для осіб строкової служби [2].

Розірвання трудового договору за ініціативою працівника можливе за умови написання заяви на звільнення. Работодавця повинен необхідно попередити за два тижні, щоб він міг знати заміну. У разі проходження конкурсу, переїзду на інше місце проживання керівник звільняє працівника тоді, коли останній напише в заяві.

Розірвання трудового договору за ініціативою уповноваженого органу можливе у разі:

- а) зміни в організації установи, режиму праці;
- б) встановлення невідповідності працівника займаній посаді або погіршення його здоров'я, унаслідок чого він не може виконувати свої професійні обов'язки;
- в) дисциплінарного або громадського стягнення для працівника, якщо останній систематично буде порушувати дисципліну;
- г) прогулу (відсутність на робочому місці упродовж трьох годин);
- д) появи в нетверезому або наркотичному стані;
- е) поновленні на роботі іншої особи на даній посаді;
- ж) викрадення майна або частини майна.

Якщо особу переводять в іншу організацію, то необхідне клопотання керівника даної структури. КЗпПУ детально не розкриває процедуру переведення за згодою працівника, тому новий роботодавець у документі повинен вказати строк упродовж якого має бути звільнений працівник у результаті переведення. Керівник установи, до якої надходить клопотання, зі своєї сторони може як прийняти, так і відмовити в його задоволенні. У

випадку набрання законності рішення суду про засудження працівника, він автоматично припиняє виконання своїх посадових обов'язків [37].

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» до осіб, що працюють в органах державної влади або місцевого самоврядування, висуваються такі заборони:

а) упродовж року після припинення державної служби заключати трудові договори або контракти з фізичними особами-підприємцями та юридичними особами;

б) розголошувати інформацію з обмеженим доступом: конфіденційну, таємну чи службову інформацію, отриману в результаті роботи;

в) упродовж року після припинення державної служби представляти інтереси третьої особи в судових органах, де протилежною стороною є організація, у якій раніше працював державний службовець [6].

Згідно із Законом України «Про очищення влади» люстрація (очищення влади) – заборона фізичним особам, що встановлена судом або даним законом, обіймати посади державної служби. У разі набрання чинності рішення суду, особа упродовж п'яти років позбавляється права претендувати на таку роботу [5].

Отже, підстави припинення трудових відносин дають змогу визначити та урегулювати сам процес звільнення. Їх класифікують відповідно до ст. 36 Кодексу законів про працю України.

3.2. Причини припинення трудових відносин державних службовців

Відповідно до ст. 83 Закону України «Про державну службу» державна служба припиняється:

а) у разі втрати права на державну службу або його обмеження;

б) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби;

- в) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;
- г) за ініціативою суб'єкта призначення;
- д) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;
- е) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов;
- ж) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;
- з) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [5].

Державний службовець зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно. Факт передачі справ і майна підлягає засвідченню актом, який має бути складеним у двох примірниках і підписаним уповноваженою особою, керівником служби управління персоналом відповідного державного органу та державним службовцем, який звільняється. Перший примірник отримує державний службовець, який звільняється, другий примірник або його копія долучається до особової справи особи [9].

Державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням у разі письмового попередження безпосереднього керівника за 14 днів. Так само, як і в КЗпПУ, особа може звільнитися у той день, який зазначила у заяві у спеціальних випадках (переїзду на інше місце проживання, проходження конкурсу на вакантну посаду) або у разі домовленості зі суб'єктом призначення.

У випадку компромісу між працівником і керівником щодо припинення трудового договору за п. 1 ст. 36 КЗпП (за угодою сторін) договір може бути припинений у термін, визначений сторонами. Потреба в застосуванні п. 1 ст. 36 КЗпП виникає найперше у сторін строкового трудового договору для його

дострокового припинення. Працівник також має право розірвати строковий трудовий договір у разі наявності причин, перерахованих у ст. 39 КЗпП. Коли в жодній зі сторін немає права на дострокове розірвання строкового трудового договору, вони можуть домовитися про його припинення за п. 1 ст. 36 КЗпП.

Закон не заважає тоді, коли за угодою сторін припинялися й трудові договори, укладені на невизначений строк. Однак практична потреба в цьому не є великою. Особа має право в будь-який час розірвати трудовий договір, але написавши письмову заяву за два тижні. Якщо вона прагне звільнення до закінчення зазначеного двотижневого строку, роботодавець може погодитися. Але в такому випадку процес звільнення відбувається за ініціативою працівника, а не за угодою сторін. Проте насамперед – це домовленість після спільного погодження працівника й роботодавця. Важливо підкреслити, що ініціювати звільнення може як працівник, так і роботодавець. У випадку ініціативи керівника необхідна умова – це згода працівника, тобто роботодавець має право реалізувати рішення про звільнення, лише коли отримає згоду працівника.

Якщо ж ініціатива належить працівнику, його заява має включати прохання про звільнення за угодою сторін і бажану дату звільнення. Загалом дату звільнення останній може написати самостійно, враховуючи термін, що знадобиться для отримання резолюції керівника, підготувати та підписати наказ або розпорядження, нарахувати відповідну заробітну плату. Працівник, який попередньо домовився з керівником про звільнення за угодою сторін, може написати заяву й у день звільнення. Досить важливим є те, що п. 1 ст. 36 КЗпП не містить вимог до строків звернення, на відміну від ст. 38 КЗпП, відповідно до якої особа повинна попередити власний намір розірвати трудовий договір за бажанням не пізніше як за два тижні.

Тому можна звільнитися безпосередньо в день написання заяви про звільнення, оскільки п. 1 ст. 36 КЗпП не містить і жодних вимог щодо порядку звільнення за угодою сторін, а лише вимагає досягти домовленості

між двома сторонами. Керівник має право звільнити особу у день подання заяви у випадку прохання працівника та у разі власної згоди. Анулювання подібного компромісу можливе лише у випадку взаємної згоди щодо цього роботодавця та працівника. Роботодавець має право відмовити у звільненні за угодою сторін. Він фіксує згоду чи відмову звільнити за угодою сторін у резолюції, яка проставляється безпосередньо на заяві. Про відмову роботодавця щодо звільнення повідомляють працівника, і якщо той не передумав звільнитися, має право подати заяву про звільнення за власним бажанням за ст. 38 КЗпП [44].

У Законі України «Про державну службу» зазначено, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у складі відносин, що не врегульовані цим законом. Даний акт безпосередньо стосується державних службовців, проте деякі питання можуть вирішуватися за допомогою КЗпПУ. Фактично закон є частиною загального трудового законодавства України. Між держслужбовцем та керівником у державній установі виникають трудові відносини, де однією стороною є працівник, що укладає договір або контракт, а іншою – роботодавець.

Закон України «Про державну службу» не є достатньо повним, тому деякі аспекти регулювання відносин, у тому числі питання звільнення, можуть використовуватися із законодавства про працю. Прикладом є ситуація припинення держслужби у разі скорочення чисельності або штату працівників через ліквідацію чи реорганізацію держоргану. У законі не вистачає положень стосовно обов'язковості попередження працівника про звільнення або його пріоритетність продовжити роботу через високий статус та досвід в аналогічній установі. У дані ситуації, безумовно, варто посилатися на КЗпПУ [51, с. 2].

Вищий адміністративний суд України також зазначає про паралельність і субсидіарність застосування норм КЗпПУ. У разі звільнення держслужбовців часто виникають спори і, відповідно, пріоритетність їхнього регулювання покладається на норми спеціального законодавства. У разі

неможливості його застосування, тобто відсутності окремих положень, використовують загальне трудове законодавство. Відповідно до цього, якщо у спеціальному законодавстві прямо зазначено про пріоритетність і забороні використовувати інші закони, то особу необхідно звільнити винятково за тих підстав, що передбачені у головному нормативному акті.

У Законі України «Про державну службу» не міститься прямих заборон посилення на інші законодавчі акти, у тому числі стосовно трудових відносин. У такому випадку судам при вирішенні спорів потрібно чітко розділяти загальні підстави припинення державної служби, що містяться у КЗпПУ, та спеціальні, що передбачені спеціальним законодавством [23]. Підкреслено, що законодавець і органи судової влади мають однакову точку зору про пріоритетність норм спеціального законодавства, відповідно норми трудового законодавства варто застосовувати у тому разі, коли не існує альтернативи.

Закон включає положення про часткову відокремленість трудових відносин держслужбовців від норм трудового права. Варто відмітити ст. 80 Закону України «Про державну службу», у якій закріплюється право держави на зворотню вимогу до працівника за шкоду, вчинену умисно внаслідок незаконних наказів, дій або бездіяльності. Закон передбачає повноту відшкодування шкоди, натомість не вказує про обмежену відповідальність. У випадку неврегульованості окремих положень логічним було б застосування норм КЗпПУ, проте, звертаючи увагу на назву глави 3 «Матеріальна відповідальність державних службовців», стає зрозуміло про майнову відповідальність. Її розмір і порядок визначено у Цивільному кодексі України [4].

Трудові відносини працівників державних органів належать до сфери дії трудового законодавства. Проте паралельно вони можуть регулюватися як цивільним, так і конституційним або кримінальним законодавством. Суб'єктний склад відносин у сфері державної служби є досить складним. Держслужбовці виступають носіями владних повноважень, відтак вони є

суб'єктами адміністративного, цивільного або кримінального права [61, с. 109].

Припинення державної служби за вчинення корупційного правопорушення передбачено у таких законодавчих актах: Законах України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Кабінет Міністрів України». За подібне правопорушення передбачається адміністративна або кримінальна відповідальність. У випадку притягнення особи до адміністративної відповідальності реалізуються багато обмежень, зокрема втрата довіри, позбавлення права брати участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державного службовця до спливу трирічного терміну з моменту набуття законної сили рішення суду про притягнення до такої відповідальності [64, с. 112].

Дослідниця Н. Крюкова виділяє основні ознаки корупції:

- а) системність дій;
- б) неправомірна вигода;
- в) політична мета [66, с. 31].

Корупційні правопорушення варто розділити на дві групи:

а) система правопорушень, зазначених у Законі України «Про запобігання корупції», у чинному кримінальному й адміністративному законодавстві, стосовно отримання неправомірної вигоди;

б) похідні корупційні правопорушення – приховання незаконно отриманих матеріальних та інших цінностей, а також вчинення дій, що мають на меті перешкоджання виявлення корупційних складових відповідними органами.

Науковець О. Онищук чітко розділяє відмінність між термінами «запобігання» і «протидія корупції». Під першим терміном варто розрізняти недопущення та попередження корупційних дій; другий стосується безпосереднього практичного усунення суб'єктів корупційного правопорушення і притягнення їх до відповідальності [71, с. 35].

Законодавство у сфері регулювання корупційних складових у сфері державного управління в Україні пройшло декілька етапів: від процесу визначення правового унормування терміну до власне боротьби із проявами корупції. Запобігання виявам корупції полягає у ряді таких обмежень:

- а) обмеження стосовно використання службових повноважень;
- б) щодо прийняття різного роду цінностей (подарунків);
- в) щодо сумісництва та суміщення з іншими видами посад, крім творчої, наукової, педагогічної;
- г) щодо спільної роботи із близькими родичами.

Категорія «запобігання корупції» включає: діяльність із її попередження (профілактика), розслідування правопорушень, ліквідація наслідків (протидія) [64, с. 114].

Отже, причини припинення трудових відносин державних службовців регулюються Законом України «Про державну службу». Окремим важливим критерієм або підставою для звільнення вважається вчинення корупційного правопорушення, що визначається Законом України «Про запобігання корупції».

3.3. Законодавчі зміни у питанні звільнення державних службовців

Закон «Про державну службу» 2016 року мав суттєвий недолік, що стосувався захисту від добровільного звільнення державних службовців категорії «А». Для звільнення необхідна була конкретна причина, яку потрібно доводити комісії з питань вищого корпусу держслужби. Тобто процедура звільнення таких високопосадовців була досить складною.

Нині політики мають право на власний розсуд звільняти даних осіб без згоди на це уповноваженої комісії. Новою складовою є те, що кожний наступний уряд може проводити «кадрові чистки» протягом чотирьох місяців.

Проте у разі ліквідації державної установи працівники не захищені від звільнень. Раніше передбачалося їхнє переведення на інші суміжні вакантні посади. Також піддані скороченню терміни попередження про зміну істотних умов державної служби (нині – 30 діб замість 2 місяців).

Важливим нормативним актом, який регулює процедуру припинення трудових відносин у результаті корупційної складової, є Закон України «Про запобігання корупції». Розділ IV визначає такі заходи запобігання корупційним правопорушенням:

- а) обмеження стосовно використання свого службового становища;
- б) обмеження у питанні приймання подарунків різної цінності;
- в) запобігання отриманню неправомірної вигоди від подарунка;
- г) обмеження стосовно суміщення, сумісництва з іншими посадами;
- д) підконтрольність у роботі близьким родичам [6].

Звільнення працівника у випадку ситуації, пов'язаною з корупцією, можливе у випадках:

а) укладення трудового договору (контракту), окремі положення якого суперечать Закону України «Про запобігання корупції»;

б) перебування у близьких сімейних зв'язках з іншими працівниками в державному органі [81, с. 216].

Підставою для припинення трудового договору раніше був пункт про набрання законної сили судового рішення, згідно з яким особу було притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення. Дана підстава доповнила статтю 36 КЗпПУ 17 травня 2012 року. Проте після прийняття Закону України «Про запобігання корупції» дана підстава була редагована наступним чином: «укладення трудового договору (контракту), що суперечать вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, що звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, упродовж одного року від дня її припинення».

Усе ж таки з'являються багато питань, пов'язаних із такими суттєвими ознаками припинення трудового договору:

а) діяльність особливих суб'єктів (Президента України, Голови Верховної Ради України та ін.). Не відносяться до осіб, що уповноважені виконувати функції держави, посадові особи юридичних осіб публічного права; особи, які не є державними службовцями, проте здійснюють публічну діяльність (аудитори, третейські суди, нотаріуси); особи, які тимчасово займають посади, пов'язані з виконанням адміністративно-господарських завдань;

б) діяльність юридичних осіб приватного права;

в) звільнення особи роботодавцем за ініціативою третіх осіб, про які не згадувалося у трудовому договорі (третя сторона). У такому випадку Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює контроль та виявляє порушення звертаючись до суду для припинення дії трудового договору [35].

Отже, основними законодавчими змінами у питанні звільненні державних службовців є право керівників на власний розсуд звільняти осіб без згоди на це уповноваженої комісії, тобто кожний наступний уряд має право проводити «кадрові чистки». Крім цього, звільнення обов'язкове у разі укладення трудового договору, окремі положення якого суперечать Закону України «Про запобігання корупції».

3.4. Правове регулювання звільнення працівників державних органів за корупційні правопорушення у зарубіжних країнах

Досвід правового контролю за вчинення корупційних правопорушень закордоном має важливе значення для держави. В умовах розбудови сильної демократичної країни необхідно спиратися на впровадження та інновації успішних європейських країн, у тому числі у сфері державного управління. Республіка Білорусь та Литовська Республіка у цьому питанні мають

найбільш цікавий та ефективний механізм унормування законодавства стосовно корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування.

У Республіці Білорусь, як і в Україні, вищим нормативно-правовим актом, що регулює трудові відносини, є Трудовий кодекс 1999 року [24]. Однією з основних причин припинення трудового договору, згідно з кодексом, є не підписання або порушення вимог, спрямованих на протидію корупції під час виконання професійних обов'язків. Важливим є Закон «Про боротьбу з корупцією», прийнятий у 2015 році. Відповідно до нього пріоритетним є захист працівників від корупційних правопорушень та ліквідація її наслідків. Державний службовець у письмовій формі складає зобов'язання про невикористання свого авторитету під час виконання завдань держави. У випадку несвоєчасного ознайомлення чи не підписання працівники несуть дисциплінарну відповідальність [25].

Державна особа не має права:

а) займатися підприємницькою діяльністю, сприяти такій діяльності близьким родичам, виконувати іншу оплачувану роботу, що не стосується державної служби;

б) укладати різні договори з юридичними особами, власниками яких є близькі родичі;

в) брати участь у з'їздах політичних партій, виконувати їхню програму діяльності.

У Республіці Молдова корупційні питання регулюються Законом «Про запобігання корупції та боротьбу з нею» 2008 року [28]. Діяльність органів державної влади, згідно з даним нормативним актом, повинна бути прозорою, спиратися на інтереси громадян і мати громадський контроль (додаток Б).

Якщо посадова особа була помічена в ситуації, пов'язаною із корупцією, то за це передбачається дисциплінарна відповідальність, інколи –

звільнення. Дисциплінарна відповідальність передбачається у таких випадках:

а) вчинення посадовими особами акту корупції, якщо це не тягне за собою складу злочину;

б) порушення заборон чи обмежень, пов'язаних із виконанням професійних обов'язків;

в) неповідомлення про факт вчинення корупційних дій інших посадових осіб;

г) надання неправдивої інформації під час декларування майна.

Іншою державою, у якій досить серйозно регулюються питання трудових відносин із державними особами, є Литовська Республіка. У цій країні роботодавці чітко визначають причини звільнення і навіть за одноразове, але грубе порушення законодавства, відразу звільняють працівника. Дане положення прописане у Трудовому кодексі Литовської Республіки від 2002 року [27].

Грубе порушення також передбачається у таких ситуаціях:

а) порушення трудової дисципліни;

б) невиконання трудових обов'язків, трудового розпорядку;

в) використання посади задля збагачення (бюрократизм) [67, с. 102].

Стосовно Республіки Казахстан та її Закону «Про протидію корупції» особи, які прагнуть зайняти державну посаду, повинні прийняти обмеження щодо недопущення провокаційних дій, дискредитації місця роботи у випадках корупційних правопорушень. Якщо особа відмовиться від цього, то вона вважатиметься такою, що не була допущеною до виконання професійних обов'язків.

Так само, як і в Україні, держслужбовці повинні щорічно подавати декларацію про доходи. Якщо в документі зазначаються неповні чи недостовірні дані, то особа притягується до кримінальної відповідальності. Забороняється займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, педагогічної, творчої.

До корупційних правопорушень відносять:

а) використання власних службових повноважень при задоволенні матеріальних інтересів чи впливу на прийняття рішень стосовно найму близьких родичів;

б) розголошення інформації, отриманої під час службової діяльності, для власних корисних інтересів;

в) передача державних ресурсів (зокрема фінансового характеру) у фонди інших осіб;

г) дарування подарунків високо посадовцям для власної вигоди, наприклад, просування по кар'єрі;

д) участь в іграх азартного спрямування з колегами або іншими посадовцями державного органу, у якому працює особа [26].

Отже, досвід боротьби європейських країн із корупцією є досить цінним для України. Корупційні правопорушення виступають серйозною загрозою для ефективного виконання завдань на державній службі. За найменші проступки, пов'язані з корупцією, за кордоном передбачається настання відповідальності, а в Литовській Республіці навіть звільнення.

Таким чином, державні службовці мають специфічні особливості зміни та припинення трудових правовідносин із керівниками державних органів та установ. Було проаналізовано класифікацію підстав припинення трудових відносин загалом, що прописані у КЗпПУ, та безпосередньо державних службовців, зазначені в Законі України «Про державну службу». Порівняно, підстави та визначено спільні (угода сторін, ініціатива державного службовця або суб'єкта призначення (керівника установи, якщо це приватне підприємство), закінчення строку дії трудового договору), відмінні (у разі досягнення 65-річного віку державним службовцем, що передбачено в Законі України «Про державну службу»).

Досліджено правове регулювання звільнення працівників державних органів за кордоном. Особливу увагу приділено припиненню трудових відносин за корупційні правопорушення у Республіці Білорусь, Республіці Молдова, Литовській Республіці та Республіці Казахстан.

ВИСНОВКИ

У процесі дослідження було вказано, що державна служба відіграє вагомий роль у сучасному суспільстві і, відповідно, є одним із пріоритетних напрямків модернізації державної влади. Було відображено процес становлення державної служби, реформування законодавчих актів згідно з теперішніми реаліями.

Відповідно до мети та поставлених завдань було проаналізовано: основну літературу та джерельну базу з теми дослідження; методи дослідження; загальну характеристику державної служби, її функції і завдання; поняття та види трудових правовідносин державних службовців; процес «перезавантаження» державної служби; поняття та класифікація підстав припинення трудових відносин загалом та з державними службовцями відповідно; причини припинення трудових відносин державних службовців; законодавчі зміни у питанні звільненні державних службовців.

Було приділено увагу ключовим термінам, що застосовувалися у роботі, а саме: державній службі, державному службовцю, трудовим правовідносинам, підставам припинення трудових відносин, процесу «перезавантаження» державної служби, корупції, корупційним правопорушенням, люстрації (очищенні влади). Проаналізовано різницю між корупцією (використання особою, наданих їй службових повноважень для отримання неправомірної вигоди і, відповідно, скоєнні корупційного правопорушення) та корупційним правопорушенням, що полягає в діянні, яке містить ознаки корупції і за яке передбачається кримінальна, дисциплінарна або цивільно-правова відповідальність. Було досить широко розкрито історіографічну та джерельну базу кваліфікаційної роботи, що включала нормативно-правові акти, монографії, навчальні посібники та підручники, наукові статті, а також офіційні вебсайти державних органів та установ, їхні сторінки в соціальних мережах.

Наголошено на тому, що державний службовець при виконанні обов'язків, наданих державою, має бути неупередженим, високопрофесійним та ефективним. Керівникам державних органів необхідно зосередитися на удосконаленні людських ресурсів як головної складової успішності роботи установи в цілому.

Було порівняно старий і новий Закон України «Про державну службу» з усіма редакціями. Останній закріпив за державною службою дві потрібні ознаки – публічності й політичної неупередженості. Також було чітко відділено усі посади управлінського державного апарату від посад державної служби; визначено вимоги та посадові обов'язки державних службовців. Охарактеризовано чимало новацій, серед яких конкурсний відбір на посади, відмінність від посад патронатної служби, уведення обмежено щодо паралельної політичної діяльності, зміна оплати праці та ін. Даний нормативно-правовий акт повинен відповідати сучасним реаліям і змінам у державній владі, тому було зосереджено увагу на його впливу на сьогоднішні процеси функціонування системи державної служби.

Перераховано недоліки в законодавстві стосовно державної служби, серед яких неспроможність державних службовців виконувати значний обсяг поставлених завдань у короткий термін; повільна адаптація до структурних реформ; неякісне та несвоєчасне надання адміністративних послуг; недостатня компетентність; невисокий статус; недостатній рівень оплати праці; низький супротив виявам корупції; відсутність чесності та відкритості при конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби та ін. Усе ж реформування державної служби розпочалося і воно має відбуватися і далі із врахуванням інноваційних технологічних систем.

Підкреслено важливість методологічної бази при написанні даного дослідження. Методи допомагають об'єктивніше розкрити та доповнити предмет та особливості теми. Зокрема були застосовані методи теоретичного (абстрагування, узагальнення, формально-юридичний) та емпіричного рівня пізнання (спостереження, опис, порівняння). Історичний, діалектичний та

порівняльно-правовий методи застосовувалися для вивчення вітчизняного та світового законодавства стосовно регулювання трудових відносин державних службовців. Абстрагування та узагальнення – у випадку зосередженні уваги на правових поняттях і категоріях, таких як державна служба, державних службовець, трудові правовідносини, посада, корупція, люстрація. Системно-структурний – у процесі виявлення особливостей виникнення, зміни та припинення правовідносин державних службовців. Формально-юридичний – у процесі створення нових правових норм і приписів щодо регулювання трудових відносин осіб та їхнього удосконалення у майбутньому (створенні Морального чи Етичного кодексу державного службовця).

Охарактеризовано державну службу, її основні ознаки (публічність, професійність, політичну неупередженість) та підходи до її розгляду:

- а) системний – державна служба як складова публічного управління;
- б) діяльнісний – професійна діяльність у державних органах;
- в) інституційний – соціальний інститут держави, у якому свої професійні обов'язки виконують державні службовці;
- г) правовий – правове регулювання усіх сторін роботи державних службовців;
- д) управлінський – контроль за виконанням завдань держави.

Розкрито підстави виникнення трудових правовідносин державних службовців, урегульовані Законом України «Про державну службу», документально підтверджені трудовим договором контрактом, актом про призначення на посаду. Акцентовано увагу на цій особливості взаємозв'язку правового й документаційного забезпечення діяльності державних службовців.

Виявлено різницю між підставами припинення трудових відносин загалом та з державними службовцями. Спільними підставами є:

- а) угода сторін;
- б) ініціатива державного службовця або суб'єкта призначення;
- в) закінчення строку дії трудового договору.

У КЗпПУ не вказується про підставу припинення трудових правовідносин після настання 65-річного віку, на відміну від Закону України «Про державну службу». Крім цього, вказується, що деякі підстави прописані в інших нормативно-правових актах: Законах України «Про запобігання корупції» та «Про очищення влади».

Охарактеризовано процес «перезавантаження» служби, зокрема окремі питання виникнення трудових правовідносин. Проаналізовано систему працевлаштування у новому законі, відповідно до якого більш детально розкривається процедура найму на державну службу у контрактній формі. Визначено основні критерії розвитку, серед яких орієнтація на запровадження контракта строком на три роки. Якщо державний службовець буде сумлінно виконувати свої обов'язки, то контракт можуть продовжити, але лише на один термін. Відповідно держслужбовець перебуватиме на посаді не більше шести років.

Описано режим праці в умовах контрактної форми вступу на державну службу, згідно з яким виникатиме можливість дистанційного виконання своїх обов'язків, тобто поза межами державної установи. У сучасному світі така новація у сфері державної служби дасть змогу більш ефективно виконувати роботу за допомогою електронних засобів зв'язку і наблизити сам процес до європейських стандартів. Увага зосереджуватиметься не на чіткій кількості годин, упродовж яких треба виконувати державні завдання, а на якісному результаті. Законотворці активно виступають за реформування державної служби, яка повинні відповідати сучасним реаліям.

У дослідженні приділено увагу законодавчим змінам у питанні звільненні державних службовців, серед яких є право керівників на власний розсуд звільняти осіб без згоди на це уповноваженої комісії, тобто кожний наступний уряд має право проводити «кадрові чистки». Крім цього, звільнення обов'язкове у разі укладення трудового договору, окремі положення якого суперечать Закону України «Про запобігання корупції».

Особливу увагу зосереджено на правовому регулюванню звільнення працівників за корупційні правопорушення за кордоном. Зокрема проаналізовано законодавство європейських країн та України з цього питання.

Отже, тема кваліфікаційного дослідження є актуальною та багатоаспектною, особливо в сучасних умовах наближення законодавства до європейських стандартів, особливо у питаннях регулювання корупційних правопорушень і звільненні державних службовців, що є підставою припинення трудових правовідносин. Проте все ж глибшого вивчення потребують такі питання:

а) необхідність запровадження системного підходу у плануванні кадрової політики та управлінні людськими ресурсами, оскільки значним недоліком у державній службі є надмірність повноважень для виконання однією особою;

б) створення умов для розвитку людського потенціалу, професійної компетенції;

в) впровадження сучасних інноваційних технологій для дистанційної роботи, що буде підвищувати ефективність результатів державного органу. Орієнтація на результат, а не на кількість відпрацьованих годин у державній установі;

г) прийняття на роботу відповідно до результатів тестування та співбесіди, тобто неупереджено, а не «просування своїх»;

д) чітка диференціація контрактної (строкової) та безстрокової служби;

е) регулювання заробітної плати державних службовців, яку вони отримують із державного бюджету; визначення надбавок за позитивне виконання посадових обов'язків і проходженні щорічного оцінювання;

ж) розроблення загальної Типової інструкції державного службовця, Морального кодексу (Кодексу етичної поведінки), у яких буде більш повніше прописуватися інформація про посадові обов'язки, особисті та професійні компетенції, відповідальність за вчинення корупційного правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Поточна редакція 01.01.2020. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.09.2019).

2. Кодекс законів про працю України: Закон від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. Поточна редакція 01.01.2020. База даних «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 15.10.2019).

3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Набуття чинності від 7 червня 2001 року. Поточна редакція 28.11.2019. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 25.12.2020).

4. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page21> (дата звернення: 11.10.2019).

5. Закон України «Про очищення влади». Набуття чинності від 16 вересня 2014 року. Поточна редакція 25.09.2019. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 16.10.2019).

6. Закон України «Про запобігання корупції». Набуття чинності від 14 жовтня 2014 року. Поточна редакція 02.01.2020. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 17.10.2019).

7. Закон України «Про прокуратуру». Набуття чинності від 14 жовтня 2014 року. Поточна редакція 13.12.2019. База даних «Законодавство

України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 03.12.2019).

8. Закон України «Про Національну поліцію». Набуття чинності від 2 липня 2015 року. Поточна редакція 16.01.2020. База даних «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 26.12.2019).

9. Закон України «Про державну службу». Набуття чинності від 1 травня 2016 року. Поточна редакція 01.01.2020. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 12.10.2019).

10. Закон України «Про освіту». Набуття чинності від 5 вересня 2017 року. Поточна редакція 16.01.2020. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 03.12.2020).

11. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади». Набуття чинності від 19 вересня 2019 року. Поточна редакція 29.12.2019. База даних «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (дата звернення: 14.01.2020).

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» за № 246. Набуття чинності 25 березня 2016 року. Поточна редакція 30.11.2019. База даних «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п> (дата звернення: 21.10.2019).

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23 серпня 2017 р. № 640. База даних «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF> (дата звернення: 16.01.2020).

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17.01.2018 № 55. База даних

«Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF/paran19/sp:head#n19> (дата звернення: 21.09.2019).

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» за № 106. Набуття чинності 06.02.2019. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п> (дата звернення: 04.01.2020).

16. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» за № 474-р. Набуття чинності від 24 червня 2016 року. База даних «Законодавство України». URL : <https://www.kmu.gov.ua/npras/249175778> (дата звернення: 02.01.2020).

17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 01.12.2017 р. № 974-р. База даних «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-р> (дата звернення: 05.01.2020).

18. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» за № 1013-р. Набуття чинності від 27 грудня 2017 року. База даних «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-р> (дата звернення: 11.12.2019).

19. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» за № 67-р. Набуття чинності 17 січня 2018 року. База даних «Законодавство України». URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> (дата звернення: 14.10.2019).

20. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016. «Про затвердження Порядку стажування державних службовців», зареєстрований в Міністерстві юстиції України за № 439/28569. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> (дата звернення: 09.11.2019).

21. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26.11.2019. «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 2 січня 2020 р. за № 5/34288. Офіційний вебсайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-organizaciyi-pidvishchennya-kvalifikaciyi-derzhavnih-sluzhbovciv-goliv-miscevih-derzhavnih-administracij-yih-pershih-zastupnikiv-ta-zastupnikiv-posadovih-osib-misc> (дата звернення: 09.01.2020).

22. 30 – ДСТУ 8302:2015. Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання. Набуття чинності від 22.06.2015. Київ: ДП «УкрНДНЦ», 2016. 16 с. URL: http://kubg.edu.ua/images/stories/podii/2017/06_21_posylannia/dstu_8302.pdf (дата звернення: 20.09.2019).

23. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010. «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» за № 753/11/13-10. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10 (дата звернення: 20.11.2019).

Нормативно-правові акти зарубіжних країн

24. Трудовой кодекс Республики Беларусь, утв. Законом Респ. Беларусь от 26.07.1999 №296-З. Нац. реестр прав. актов Респ. Беларусь. 1999. №80. 2/70. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3961&p0=НК9900296> (дата звернення: 15.01.2020).

25. Закон Респ. Беларусь «О борьбе с коррупцией» от 15.07.2015 №305-З. Нац. реестр прав. актов Респ. Беларусь. 2015. №122. 2/2303. URL: http://pravo.by/upload/docs/op/H11500305_1437598800.pdf (дата звернення: 17.01.2020).

26. Закон Респ. Казахстан «О противодействии коррупции» от 18.11.2015. №410-V. Ведомости Парламента Респ. Казахстан. 2015. №15. Ст. 209. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1009795&show_di=1 (дата звернення: 17.01.2020).

27. Трудовой кодекс Литовской Республики, утв. Законом Литов. Респ. от 04.06.2002 № IX-926. URL: http://www.vbfondas.lt/upload/LR_darbo_kodeksas.htm (дата звернення: 16.01.2020).

28. O preduprezhdenii korrupcii i borbe s ney: Zakon Resp. Moldova (The Prevention of Corruption and Combating Law of the Republic of Moldova) ot 25.04.2008g., No. 90-XVI, Monitorul Oficial, 2008, No. 103–105. URL: <http://ojs.studiamsu.eu/index.php/social/article/view/1327> (дата звернення: 12.01.2020).

Офіційні вейсайти підприємств, установ, організацій

29. Аналіз міжнародного досвіду щодо розроблення Типової форми посадової інструкції державного службовця : офіційний вебсайт НАДС. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/33.pdf> (дата звернення: 18.01.2020).

30. Держслужба за контрактом та скасування рангів: що передбачає законопроект про перезавантаження влади. Слово і діло : офіційний вебсайт. URL : <https://www.slovoidilo.ua/2019/09/06/novyna/polityka/derzhsluzhba-kontraktom-ta-skasuvannya-ranhiv-peredbachaye-zakonoproekt-pro-perezavantazhennya-vlady> (дата звернення: 27.11.2019).

31. Національне антикорупційне бюро : офіційний вебсайт. URL: <https://nabu.gov.ua> (дата звернення: 15.12.2019).

32. Національне антикорупційне бюро України : сторінка у мережі «Фейсбук». URL: <https://www.facebook.com/nabu.gov.ua/> (дата звернення: 19.12.2019).

33. Національне агентство України з питань державної служби : офіційний вебсайт. URL : <https://nads.gov.ua> (дата звернення: 07.10.2019).

34. Національне агентство України з питань державної : сторінка у мережі «Фейсбук». URL: https://www.facebook.com/nads.gov.ua/?ref=page_internal (дата звернення: 18.12.2019).

35. Національне агентство з питань запобігання корупції : офіційний вебсайт. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/> (14.11.2019).

36. Олексій Гончарук : офіційна сторінка у мережі «Фейсбук». URL : <https://www.facebook.com/aleksey.goncharuk> (дата звернення: 31.10.2019).

37. Підстави припинення і розірвання трудового договору. HR Ліга : офіційний вебсайт. URL : <https://hrliga.com/index.php?module=news&op=view&id=19331> (дата звернення: 06.01.2020).

38. Перезавантаження державної служби: загальні положення законопроекту. Бухгалтер.com.ua : офіційний вебсайт. URL : <https://bukhalter.com.ua/news/derzhavna-sluzhba/perezavantazhennya-derzhavnoyi-sluzhbi-zagalni-polozhennya/> (дата звернення: 14.11.2019).

39. Перезавантаження державної служби: причини. Ризики та наслідки. Українська правда : офіційний вебсайт. URL :

<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/10/7228465/>(дата звернення: 29.12.2019).

40. Порядок звільнення працівників: що необхідно знати роботодавцю. Кадровик.юа : офіційний вебсайт. URL : <https://www.kadrovik.ua/novyny/poryadok-zviltennya-pracivnykiv-shcho-neobhidno-znaty-robotodavcu> (дата звернення: 07.12.2019).

41. Про держслужбу. Укрінформ : офіційний вебсайт. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2787585-zakon-pro-derzsluzbu-7-derzsluzbovciv-svitat-kontrakti.html> (дата звернення: 28.12.2019).

42. Україна «в цифрі»: напрямки реформування. Юридична газета онлайн : офіційний вебсайт. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/informaciune-pravo-telekomunikaciyi/ukrayina-v-cifri-napryamki-reformuvannya.html> (дата звернення: 17.01.2020).

43. Україна 2030E – країна з розвинутою цифровою економікою. Український інститут майбутнього : вебсайт. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoju.html> (дата звернення: 05.12.2019).

44. Чи може керівник наказати/запропонувати працівнику написати заяву про звільнення. TRN.ua : офіційний вебсайт. URL : <https://www.trn.ua/articles/13108/> (дата звернення: 16.12.2019).

45. IT-архів: хмарне зберігання документів компанії. ОСГ Рекордз Менеджмент : вебсайт. URL: <https://www.osgrm.ua/poslugy/it-arhiv-hmarne-zberigannya-dokumentiv-kompaniy/> (дата звернення: 12.12.2019).

Наукові, довідкові, навчальні видання

46. Агапова А. М. Адміністративне право України : підручник для студентів. Луганськ : Ліга Закон, 2013. 401 с.

47. Адамов О. С. Блокчейн інфраструктура для захисту кіберсистем. РИ. 2018. № 4. С. 64-85.

48. Атаманчук В. О. Суть державної служби : навч. посіб. Харків : Консум, 2017. 378 с.

49. Бритько А. М. Державна служба як об'єкт управління: поняття, соціальна і правова природа, завдання і функції // НАДУ. 2015. С. 91-103. URL: file:///C:/Users/Администратор/Downloads/znpnadu_2015_1_10.pdf (дата звернення: 18.11.2019).

50. Важинський С. Е., Щербак Т. І. Методика та організація наукових досліджень : навч. посіб. Суми : СумДПУ ім. А. С. Макаренка, 2016. 260 с.

51. Величко Л. Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців // Політичні та правові засади державного управління. 2017. № 1 (51). С. 1-5. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/4/02.pdf> (дата звернення: 04.12.2019).

52. Волков В. С. Державна служба : навч. посіб. Львів : Інтермедія. 2017. 303 с.

53. Гончарук Н. Т., Прудиус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні // Аспекти публічного управління. 2018. Том 6. № 1-2. С. 42-51. URL : <file:///C:/Users/Администратор/Downloads/381-Article%20Text-492-1-10-20180331.pdf> (дата звернення: 19.01.2020).

54. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : ЛДУВС, 2018. 233 с. URL: http://nbuviar.gov.ua/images/dorobku_partneriv/Derzhavna%20sluzhba%20v%20Ukraini%20administrativno-pravovyi%20vymir.pdf (дата звернення: 29.12.2019).

55. Дишлева І. Права та обов'язки державних службовців // Адміністративне право і процес. 2019. № 6. С. 152-156. URL : <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2019/6/28.pdf> (дата звернення: 28.12.2019).

56. Діордіца С. Г., Івашко Л. М. Електронний документообіг та його вплив на підвищення якості прийняття управлінських рішень. Репозитарій Одеський національний економічний

університет. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1954/1/Електронний%20документообіг%20та%20його%20вплив%20на%20підвищення%20якості%20прийняття%20управлінських%20рішень.pdf> (дата звернення: 15.10.2019).

57. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання // Адміністративне право і процес. 2016. № 10. С. 102-106. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2016/10/21.pdf> (дата звернення: 02.12.2019).

58. Дротянко Л. Г. Філософія наукового пізнання : підруч. Київ : Вид-во Нац. авіац. ун-ту «НАУ-друк», 2010. 224 с.

59. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін.; за заг. ред. О. Ю. Оболенського. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.

60. Заболотний А. Теоретичні засади правового регулювання державної служби в Україні // Актуальні проблеми державного управління. 2018. № 1 (73). С. 105-110. URL: [file:///C:/Users/Администратор/Downloads/apdyo_2018_1_20%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Администратор/Downloads/apdyo_2018_1_20%20(1).pdf) (дата звернення: 23.10.2019).

61. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 452 с.

62. Кізілов Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи // Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 2 (29). С. 137-142. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/19.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/19.pdf) (дата звернення: 13.12.2019).

63. Колесников О. В. Основи наукових досліджень : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 144 с.

64. Конєва С. Порухення антикорупційних вимог як підстава для звільнення з публічної служби // Адміністративне право і процес. 2017. № 11.

С. 112-115. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/11/24.pdf> (дата звернення: 24.12.2019).

65. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 213 с.

66. Крюкова Н. И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок. Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 29-35.

67. Кузьміна К. О. Досвід правового регулювання працівників у випадку порушення законодавчих вимог із запобігання корупції у зарубіжних країнах // Право та інновації. 2015. № 2 (10). С. 98-103. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Kusmina10.pdf> (дата звернення: 08.01.2020).

68. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія. Київ : НАДУ, 2016. 304 с.

69. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учеб. для подгот. гос. служащих. Москва: Статут, 2009. 592 с.

70. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. Київ : КНЕУ, 2006. 467 с.

71. Онищук О. О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні. Адвокат. 2010. № 9. С. 35-37

72. Основи методології та організації наукових досліджень / за ред. А. Є. Конверського: навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

73. Попова Ю. В. Шляхи вдосконалення організації документообігу в бухгалтерському обліку // Репозиторій Харківського національного економічного університету. URL: http://lib.znau.edu.ua/jirbis2/images/phocagallery/2017/Pryklady_DSTU_8302_2015.pdf (дата звернення: 22.12.2019).

74. Скиба Ю. Класифікація методів педагогічних досліджень. Вища освіта України. 2016. № 2. С. 51-59.

75. Хортон У. Электронное обучение: инструменты и технологии» : учеб. СПб.: Кудиц-Образ, 2005. 640 с.

76. Чавикіна Т. І. Державна служба : трудовий аспект // Вісник ХНУВС. 2016. № 2 (73). С. 183-188. URL : <file:///C:/Users/Администратор/Downloads/PpS52OguoMNz0Prmx22yBVcM-tcVxTrQ.pdf> (дата звернення: 08.12.2019).

77. Черепанов В. Система державного і муніципального управління. Київ : Норма, 2016. 292 с.

78. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посібник. Київ: Знання, 2008. 458 с.

79. Юровська В. В. Поняття та ознаки трудових правовідносин // Право та інновації. 2016. № 1 (13). С. 67-72. URL : <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Yurovska13.pdf> (дата звернення: 25.11.2019).

80. Ющенко Н. Л. Розвиток блокчейн-технологій в Україні та світі. Економіка і суспільство. 2018. № 19. С. 269-275.

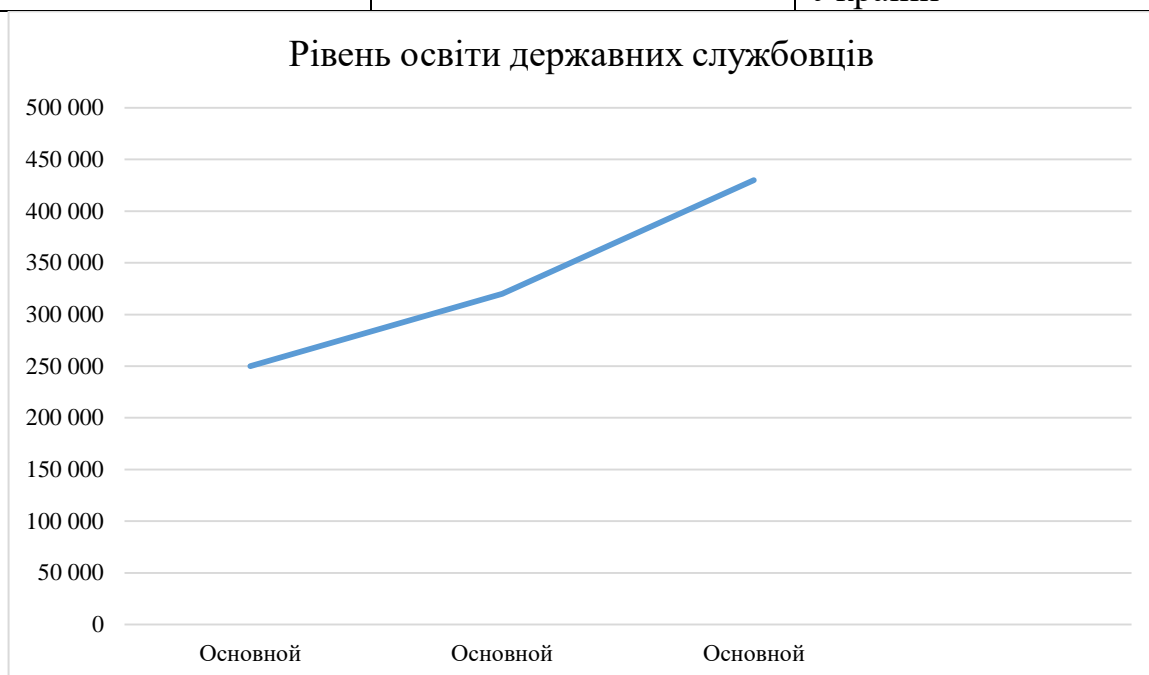
81. Ярошенко О. Особливості припинення трудового договору у зв'язку з укладенням трудового договору (контракту),всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» // Публічне право. 2016. № 1 (21). С. 215-220. URL: file:///C:/Users/Администратор/Downloads/pp_2016_1_30.pdf (дата звернення: 07.01.2020).

ДОДАТКИ

Додаток А

Рівень освіти держслужбовців

Рік проведеного дослідження	Установа, що проводила дослідження	Рівень освіти
2005	Аналітичний центр CEDOS	73%
2017	Аналітичний центр CEDOS	Досить високий – 92% мають вищу освіту, при цьому лише 1,5 % є випускниками Національної академії державного управління при Президентові України



Додаток Б

Порівняльна таблиця правового регулювання корупційних правопорушень у різних країнах

Країна	Назва закону, рік	Визначення	Основні ознаки
Україна	Закон України «Про запобігання корупції», 2014 р.	Корупція - використання особою наданих їй службових повноважень з метою одержання неправомірної вигоди.	<p>Суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону:</p> <ul style="list-style-type: none"> – особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Президент та ін.); – народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; – державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; – військові посадові особи Збройних Сил України та ін. <p>Відп. до ст. 4 Закону Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.</p> <p>Керівництво діяльністю Національного агентства здійснює його Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України в порядку, визначеному цим Законом.</p>
Республіка Білорусь	Закон «Про боротьбу з корупцією», 2015 р.	Корупція – цілеспрямоване використання державною посадовою особою свого службового положення з метою протиправного отримання майна або іншої вигоди у вигляді робіт, послуг, протекції для себе чи третіх осіб.	<p>Відп. до ст. 3 Закону суб'єктами правопорушень, що створюють умови для корупції, є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – державні посадові особи; – особи, прирівняні до державних посадових осіб. <p>Суб'єкти корупційних правопорушень:</p> <ul style="list-style-type: none"> – державні посадові особи; – особи, прирівняні до державних посадових осіб; – іноземні посадові особи; – особи, які здійснюють підкуп державних посадових осіб і прирівняних до державних посадових осіб. <p>Відп. до 7 державним органом, відповідальним за організацією боротьби з корупцією, є Генеральна прокуратура Республіки Білорусь.</p>
Республіка Молдова	Закон «Про запобігання корупції та боротьба з	Корупція – протиправна дія, що впливає на нормальне	<p>Відп. до ст. 4 Закону суб'єктами актів корупції є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – державні службовці, особи, які займають відповідальні державні посади; – особи, які управляють комерційними,

	нею», 2008 р.	виконання посадових обов'язків, полягає у використанні суб'єктом акту корупції свого службового положення для прийняття для себе, інших осіб прямо чи опосередковано нематеріальних благ, вигоди.	громадськими та іншими недержавними організаціями; – іноземні публічні особи і міжнародні службовці. Відп. до ст. 13 спеціалізованим органом, що наділений повноваженнями з попередження корупції та боротьби з актами корупції, є Національний центр по боротьбі з корупцією . Іншими органами та особами, що наділені повноваженнями у сфері попередження і боротьби з корупцією, є: Парламент, Президент, Прокуратура, Служба інформації та безпеки.
Республіка Казахстан	Закон «Про протидію корупції», 2015 р.	Корупція – незаконне використання особами, що займають відповідальну державну посаду, особами, які виконують державні функції, своїх посадових обов'язків з метою отримання особисто чи за допомогою посередників майнових благ та переваг для себе, третіх осіб.	Відп. до ст. 18 Закону суб'єктами протидії корупції є: – уповноважений орган із протидії корупції (Агентство Республіки Казахстан по справам державної служби ; до 13 червня 2019 року – Агентство Республіки Казахстан по справам державної служби та протидії корупції); – інші суб'єкти протидії корупції – державні органи, суб'єкти квазідержавного сектору (державні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю, частка яких належить державі), громадські організації. Відп. до ст. 19 оперативно-слідчим підрозділом уповноваженого органу з протидії корупції, що здійснює діяльність із попередження, виявлення, розслідування корупційних правопорушень, є Антикорупційна служба .