

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»**

А. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Навчальний посібник

Харків «ХАІ» 2021

УДК 352/354(477)(075.8)
Д26

Рецензенти: д-р наук з держ. управління, проф. М. А. Латинін,
д-р наук з держ. управління, проф. С. В. Майстро

Дегтяр, А. О.

Д26 Публічна служба та місцеве самоврядування [Текст] : навч. посіб. / А. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук. – Харків : Нац. аерокосм. ун-т ім. М. Є. Жуковського «Харків. авіац. ін-т», 2021. – 160 с.

ISBN 978-966-662-857-5

Розглянуто історію публічної служби, простежено її становлення в умовах незалежності. Наведено теоретичні й прикладні аспекти публічної служби. Проаналізовано децентралізацію як основний напрям реформування місцевого самоврядування.

Для студентів вищих навчальних закладів спеціальності «Публічне управління та адміністрування». Може бути корисним для спеціалістів галузі державного управління.

Бібліогр.: 28 назв

УДК 352/354 (477) (075.8)

ISBN 978-966-622-857-5

© Дегтяр А. О., Ковальчук В. Г., 2021
© Національний аерокосмічний
університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут», 2021

1. ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Запровадження державної служби

Історія публічної служби України має давню традицію, основні риси якої мають багато спільного із західноєвропейською. Її витoki починаються з Київської Русі та Галицько-Волинського королівства. Започатковані ще в той період елементи керування протягом століть постійно зазнавали впливу східної та західної політичних культур, що пояснювалося особливим геополітичним розташуванням держави. Як невід’ємна складова Європи Україна, безумовно, не могла стояти осторонь поширення магдебурзького права, яке глибоко укорінилось у соціально-економічному й культурному житті міст у період Великого князівства Литовського. У складні часи Української національної революції було створено козацько-гетьманську державу Богдана Хмельницького — унікальний державотворчий феномен XVII ст., що не мав прецеденту в Європі. Вітчизняний державотворчий процес продовжився в період Визвольних змагань 1917–1921 років.

Зазначений процес державного будівництва, інституційного розвитку публічної служби неодноразово переривався періодами державного занепаду, війн, окупації, зокрема періодами перебування українських земель у складі Російської імперії в другій половині XVII — на початку XX ст. та Української РСР у складі Радянського Союзу.

Однак як окремий інститут національної держави в її сучасному розумінні — зі статусом службовців, урегульованого законом, уповноваженням державних службовців на здійснення функцій державного керування, отримання ними заробітної плати з державного бюджету — державна служба виникла лише в Українській державі часів гетьмана Павла Скоропадського.

На відміну від керівників Української Народної Республіки періоду Центральної Ради 1917–1918 років, а також Директорії 1918–1920 років, гетьман П. Скоропадський як професійний військовий добре усвідомлював значення ефективного адміністративного механізму для становлення молодої держави, а тому одним з головних своїх завдань уважав будівництва професійної державної служби, зосередивши на цьому значні зусилля. Про це свідчать підходи щодо добору персоналу на посади в органах влади за принципом професійності.

Гетьманський уряд узявся до розроблення низки законів, без яких не могла існувати держава. Протягом п’яти місяців було ухвалено

близько трьохсот законів, що вноrmовували суспільно-політичне життя України. Зокрема, у доповнення до Закону «Про тимчасовий державний устрій» було прийнято багато системних законів, що вперше в історії України на законодавчому рівні запровадили інститут державної служби як фундаментальну засаду національної державності.

Серед них основним є Закон «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі» від 30 травня 1918 р., що започаткував невід'ємний атрибут вступу на державну службу — складання присяги. Відповідно до Закону всі урядовці, що перебували на державній службі, а також ті особи, що мали вступати на цю службу, були зобов'язані скласти урочисту обітницю на вірність Державі: «Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси й добробут». Як видно, пріоритет надано вірності державі, а також визнанні державної влади, тобто визнанні нового державного ладу, що своїми консервативно-ліберальними цінностями суттєво відрізнявся від демократично-соціалістичного УНР. При цьому присяга не була лише символом — вона була обов'язковою умовою набуття статусу державного службовця, своєрідним тестом на лояльність до нової влади. Адже апарат колишніх міністерств УНР був насичений представниками донедавна урядових соціалістичних партій. Ті, хто відмовлявся її приймати, звільнялися або ж не зараховувалися на службу.

Цей елемент суттєво відрізняв державну службу в часи Скоропадського від урядової служби у відомствах УНР за часів Центральної ради, що просто у відповідному законі проголосила збереження всіх урядових відомств Російської імперії, які існували на українських землях, і всіх службовців у них.

Присягу приймали також судді. Її текст був таким: «Урочисто обіцяю додержувати вірності Державі Українській, твердо виконувати її закони, чинити справедливий суд, як совість мені каже, і завжди поводитися відповідно до гідності свого стану».

Присяга військових мала відповідну ієрархію пріоритетів — щиро служити Українській Державі і Ясновельможному Пану Гетьманові як найвищому вождю української армії і флоту, безумовно слухатися військових начальників, зберігати вірність прапору, не розголошувати службової таємниці. Православні військовики завершували присягу словами: «У цих справах нехай допоможе мені Господь Бог Всесильний. Наприкінці цієї своєї присяги цілую Святі Слова та Хрест Спасителя мого. Амінь». У тексті присяги, яку складали воїни іншої віри або язичники, звертання до Бога не наводилося [5, с. 77].

26 червня 1918 р. було прийнято Закон Української Держави про

нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільного відомства, а також Тимчасовий нормальний розпис окладів утримання і класів посад службовців в центральних урядових установах цивільних відомств. Ними було запроваджено аналог нинішньої класифікації посад (категорій і рангів) державних службовців — систему класів посад і рангів пенсії, а також схему їх посадових окладів. Законом запроваджувалося десять класів посад державних службовців і сім рангів їх пенсії, установлювалася схема місячних і річних посадових окладів, порядок оформлення витрат на службові відрядження, інші питання матеріально-соціального характеру, а також загальні кваліфікаційні вимоги до осіб, що вступають на державну службу. Важливо, що вже в той час заробітна плата державних службовців у кращих нинішніх європейських адміністративних традиціях установлювалася законом. Протягом майже всього функціонування Гетьманату посадові оклади службовців урядових установ не підвищувалися.

Законом «Про громадянство Української Держави» від 2 липня 1918 р. встановлювалося, що право на державну й публічно-громадянську службу надавалося виключно громадянам Української Держави. Іноземні громадяни могли служити в тих установах, де це допускалося. Законом «Про порядок призначення осіб на урядову службу» від 24 липня 1918 р. закладено механізм призначення на посади державних урядовців, що певною мірою нагадує нинішній: порядок призначення урядовця залежав від класу посади, причому кандидатури для призначення гетьманом на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів. У законі передбачалася й процедура оприлюднення інформації про призначення на відповідні посади урядовців. Накази про призначення службовців через Державну канцелярію публікувалися в «Державному Віснику». Було також затверджено Інструкцію про порядок призначення на урядову службу до державних канцелярій.

У стислі терміни було створено 13 міністерств, зокрема, діяли міністерства як галузевого, так і функціонального спрямування: внутрішніх справ, військових справ, закордонних справ, фінансів, юстиції, промисловості й торгу, шляхів, народного здоров'я та опікування, земельних справ, народної освіти й мистецтва, праці, харчових справ, сповідань.

В урядовій діяльності було запроваджено фундаментальний європейський принцип розмежування політичної та адміністративної діяльності й відповідальності. Вище політичне керування в державі покладалося на раду міністрів, члени якої несли солідарну й індивідуальну відповідальність за діяльність Уряду. Керування справами ради міністрів покладалося на державну канцелярію,

очолювану державним секретарем, який призначався на посаду наказом гетьмана. Держсекретар не входив до складу ради міністрів, але брав участь у її засіданнях з правом дорадчого голосу. До повноважень цієї посадової особи належало:

- керування розробленням і внесення на розгляд ради міністрів проектів основних законів Української держави, а також законопроектів і проектів урядових розпоряджень, котрі за змістом не належать до виключної компетенції окремих міністерств;

- підписання усіх законів, ухвалених радою міністрів і затверджених гетьманом, а також усіх постанов, прийнятих радою міністрів;

- внесення на розгляд ради міністрів законопроектів, розроблених міністерствами, зі своїм висновком про них;

- представлення гетьманові на затвердження законопроектів, ухвалених радою міністрів, а також наказів про призначення на посади осіб, які згідно із законом призначаються гетьманом;

- керівництво кодифікацією законів і видання зведеного збірника;

- оприлюднення законів, наказів гетьмана й постанов ради міністрів;

- загальне керівництво справами ради міністрів.

Головними функціями Державної генеральної канцелярії було складання формулярних списків державних службовців центральних і місцевих державних установ, ведення реєстру всіх державних і місцевих органів з обов'язковим розписом компетенцій і повноважень, затверджених у статутах. Фактично Державна Генеральна канцелярія здійснювала державну політику у сфері державної служби.

З аналізу тогочасного законодавства випливає, що в ньому чітко розмежовувалися види публічної служби: державна служба й публічно-громадська, а також служба самоврядування. У документах того періоду зазначалося, що до державної служби належала служба в медичних закладах. Законом «Про встановлення тимчасового розпису посад і нових окладів службовцям губерніальних лікарських управлінь та міських і повітових лікарів і фельдшерів...» від 28 вересня 1918 р. зазначені медичні працівники (урядовці) належали до відповідних класів посад, їм установлювалися розряди пенсії та річне утримання.

Унаслідок судової реформи й прийняття нових законів поліпшилася діяльність судів. Замість Генерального Суду УНР було утворено Державний сенат — найвищий судовий орган, що складався з трьох генеральних судів — цивільного, карного або адміністративного.

Переформовано військові частини для створення боєздатної армії, зроблено спробу відновлення українського козацтва — резерву збройних сил. Почала діяти поліція й державна безпека, функції яких виконувала Державна варта — система озброєних підрозділів, що виконували функції дореволюційної поліції і жандармерії.

Досить швидко це дало свої результати: за якихось кілька місяців в Україні запрацював дієвий адміністративний апарат, який почав наводити порядок у суспільно-економічному житті країни. На місцях службовці Центральної Ради заміщалися досвідченими управлінцями — старостами, які призначалися із земельних власників, колишніх земських діячів, військових. Багато хто з них виконував управлінську роботу ще за царських часів. Місцеві адміністрації очолювали губернські старости, яким підпорядковувалися повітові старости. Ці посадові особи були представниками уряду в регіоні, здійснюючи нагляд за точним і повсюдним дотриманням законів, постанов, розпоряджень місцевими урядовими органами влади. Старости призначалися на посаду й звільнялися гетьманом за поданням міністра внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ було центральним координаційним і контрольним органом місцевих староств (адміністрацій).

Відповідно до адміністративного поділу в Україні існувало 30 повітів першого і 76 другого розряду. Для керування новими територіями, приєднаними до Української держави, запроваджувалися посади окружних старост з наданням повноважень губернських старост (Поліське, Таврійське, Холмське окружні управління). Свої особливості мало управління містами державного значення (Київ, Одеса, Миколаїв). Такі міста виводилися зі складу губерній, а владні повноваження здійснювалися управліннями міського отамана. Отамани, які за посадою прирівнювалися до губернських старост, призначалися та звільнялися гетьманом за поданням міністра внутрішніх справ і отримували повноваження колишніх градоначальників. Крім того, у межах отаманства їм підпорядковувалися всі військові начальники, Миколаївський отаман поєднував ще й посаду начальника порту, а Одеському отаману начальник порту був безпосередньо підзвітним.

Не ідеалізуючи короткий період правління П. Скоропадського (усього сім з половиною місяців), указуючи багато політичних прорахунків гетьманського уряду (зокрема, не вдалося досягти необхідного компромісу між різними соціальними групами тогочасної держави, що зрештою підштовхнуло всі антигетьманські сили до активізації своїх дій), слід визнати, що цей державотворчий досвід становить значний інтерес для суспільно-політичних процесів сучасної України. Зокрема, гетьман розумів необхідність створення національної системи державного керування та його невід'ємної

складової — інституту державної служби. Здійснені ним спроби сформувати цей інститут на європейських засадах і кращих традиціях українського козацтва відіграли важливу роль у закладенні державотворчих традицій Української держави. П. Скоропадському, зважаючи на складну суспільно-політичну ситуацію, фактично у військових умовах так і не вдалося завершити розпочату реформу державного керування й державної служби. Зокрема, не вдалося прийняти новий закон про державну службу, тому паралельно із законами Української держави діяли закони Російської Держави у сфері державної служби.

Основною причиною цього була кадрова проблема, адже відсутність професійних управлінців української національності й відмова від участі у формуванні уряду опозиційних політичних сил змушувала гетьмана вдатися до залучення до роботи в органах влади різних рівнів дореволюційних діячів. Це, зі свого боку, викликало невдоволення опозиції, що звинувачувала його в «русифікації». Ще складнішою кадровою проблемою стали місцеві органи влади. Відсутність професійних управлінців на місцях призвела до призначення на посади губернських і повітових старост землевласників, звільнених урядом УНР. Вони, діючи застарілими методами царського періоду, непопулярними в народі, часто перевищували свою владу і, таким чином, викликали невдоволення населення й дискредитували гетьманську владу. Інститут державної служби функціонував і в Західно-Українській Народній Республіці. Зокрема, «Розпорядок державного секретаріату внутрішніх справ Західно-Української Народної Республіки про спеціальні вимоги до урядників державної адміністративної служби» від 18 березня 1919 р. встановлював загальні засади функціонування інституту державної служби. Установлювалося, що до служби в державних адміністраційних урядах може бути допущено тільки громадян Української Народної Республіки, що мають бездоганну поведінку, вільно володіють українською мовою і яким не виповнилося сорок років (окрім осіб, які вже попередньо працювали на державній службі).

Державні службовці (урядники) поділися на такі:

а) концептові урядники, якими могли бути лише юристи, що склали три державні іспити. Ті, кого було прийнято на службу після річного стажування в державному органі, мали скласти політичний іспит (письмовий та усний). Хто не здав цей іспит, звільнявся з державної служби;

б) канцелярські урядники;

в) контрактіві урядники.

1.2. Становлення публічної служби в умовах незалежності

У період перебування України у складі СРСР інституту державної служби в сучасному європейському розумінні не існувало, а чиновники були механічними виконавцями рішень так званої партійної номенклатури — «керівної і спрямовувальної» радянського суспільства.

Таким чином, у державі сформувалася модель, що складалася не з професійних управлінців — виконавців волі народу, а з чиновників — провідників компартійних ідей. Відповідно у радянській юридичній літературі поняття державної служби визначалося як «сукупність юридичних норм, що встановлюють правовий стан службовців, умови й порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців», тобто державна служба розглядалася у вузькому розумінні — лише як юридичний інститут, який регламентує діяльність службовців. Не існувало окремого закону про державну службу, законодавчому регулюванню підлягали лише правові засади державної служби.

З відновленням державної незалежності України 1991 року, зі становленням демократичної моделі публічного управління постала актуальна потреба створення сучасного інституту публічної служби, який би слугував не інтересам керівної партії, а українському народу. 1992 року сталася знакова подія в процесі формування публічної служби — розпочав свою діяльність Інститут державного керування і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, який уперше в Україні започаткував підготовку професійних державних службовців за магістерською програмою. На його базі 30 травня 1995 р. створено Українську Академію державного управління при Президентові України — головний загальнонаціональний вищий навчальний заклад у системі професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування I–IV категорій посад та їх кадрового резерву в Україні.

Процеси становлення якісно нового інституту державної служби в Україні розпочалися на початку 90-х років, коли 16 грудня 1993 року було прийнято Закон України «Про державну службу» — перший такий закон серед країн колишнього СРСР. У Законі закріплено особливий правовий статус осіб, уповноважених на виконання функцій держави — державних службовців. Уперше на законодавчому рівні було встановлено принципи державної служби, визначено загальні засади діяльності й правовий статус державних службовців, закріплено право громадян України на державну службу. У Законі

сформульовано основні складові елементи державної служби: етику поведінки державного службовця; структуру управління державної служби; права, обов'язки, обмеження, особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, проходження державної служби; інститут кар'єрної служби; підстави припинення державної служби, матеріальне й соціально-побутове забезпечення державних службовців тощо. Норми закону сприяли становленню головних елементів сучасної державної служби: уведення конкурсів та атестацій, основні обов'язки та права державних службовців, обмеження, пов'язані зі статусом державного службовця, декларування доходів, особливості дисциплінарної відповідальності, уведення Присяги державних службовців, гарантії та привілеї службовців тощо.

Закон містить вісім розділів і 38 статей, а його зміст визначає загальні засади діяльності й статус державних службовців. Зокрема, у ст. 1 Закону наведено означення, що «Державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження».

Посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники й заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій.

У Законі вперше було сформульовано принципи державної служби, правовий статус державних службовців (основні обов'язки й права), обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, фінансовий контроль, особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, основні засади проходження державної служби.

З метою закріплення принципу лояльності в Законі (ст. 17) введено поняття «присяга державних службовців» і наведено її зміст: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки».

Уведено також поняття «служба кар'єра» і наведено її складові. Зокрема, запроваджено класифікацію посад, побудовану за компетенційно-ієрархічним принципом. У Законі встановлено сім

категорій посад держслужбовців і 15 рангів державних службовців.

У Законі прописано навчання й підвищення кваліфікації державних службовців, а також їх матеріальне й соціально-побутове забезпечення.

Дія цього Закону поширювалася на працівників інших видів публічної служби: державних органів Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які прирівнювалися до відповідних категорій посад державних службовців.

Однак слід зазначити, що з прийняттям цього Закону не було вирішено багатьох ключових питань:

- урегулювання державної служби на засадах публічного права;
- розмежування професійної державної служби й політичної діяльності у сфері державного керування;
- правове закріплення й практична реалізація ролі державної служби в забезпеченні законності й наступності державного керування;
- забезпечення достатнього правового захисту державного службовця;
- запровадження адекватної класифікації посад і системи оплати праці державних службовців.

Однак, незважаючи на ці недоліки й складний перехідний період українського державотворення, сам факт інституціалізації державної служби став важливим фактором розвитку публічної служби.

2 квітня 1994 р. було утворено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України — центральний орган виконавчої влади, що забезпечував формування й реалізовував державну політику у сфері державної служби. Відповідно до ст. 7 Закону «Про державну службу» на цей орган було покладено здійснення таких функцій:

- прогнозування й планування потреби державних органів та їх апарату в кадрах;
- забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті;
- розроблення і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби;
- розроблення, координація й контроль за здійсненням заходів щодо підвищення ефективності державної служби;
- здійснення методичного керівництва за проведенням конкурсного відбору державних службовців у державних органах та їх апараті;
- організація навчання й професійної підготовки службовців;
- контроль за дотриманням умов реалізації громадянами права на державну службу;
- організація, координація та забезпечення умов для розвитку

наукових досліджень з питань державної служби.

5 жовтня 1995 р. було прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією» [12]. У цьому важливому законодавчому акті визначено правові й організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Прийняття Конституції України 1996 року дало новий поштовх до правового регулювання публічної служби. Адже місцеве самоврядування й відповідно служба в органах місцевого самоврядування, будучи окремими видами публічної влади й публічної служби, ніяк не вписувались у концепцію одержавленого управління. У цій редакції Основного закону однозначно розмежовано два види публічної влади — державну владу й місцеве самоврядування (статті 5, 7, 19, 38, 40, 42, 55, 56, розділ XI) і відповідно два види публічної служби: державну й муніципальну. Зокрема, у ст. 38 констатувалося: «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування».

1997 року було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким до вітчизняного законодавчого обігу було введено термін «посадова особа місцевого самоврядування» — особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Таким чином, на законодавчому рівні було розмежовано ключові суб'єкти державної й муніципальної служб: «державний службовець» і «посадова особа місцевого самоврядування» і відповідно державна служба й служба в органах місцевого самоврядування.

Важливе значення для реформування інституту публічної служби мало ухвалення 1998 року Концепції адміністративної реформи в Україні. У ній уперше здійснено спробу сформувати інститут публічної служби на апробованих у демократичних країнах засадах. Зокрема, пропонувалася ціла низка принципів політико-правових засад, вироблених світовою практикою сучасної публічної служби:

- запровадження посад політичних діячів (політиків);
- розмежування політичних та адміністративних посад;
- виокремлення патронатної служби;
- законодавче унормування інституту муніципальної служби;
- визначення сфери й статусу політичних діячів і державних службовців.

У Концепції сформульовано головні функції державної служби, зокрема:

- забезпечення реалізації державної політики в керуванні суспільними процесами;
- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;
- будівництва кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;
- професійну підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації персоналу державної служби;
- здійснення ефективного керування державною службою;
- забезпечення зв'язків з громадськістю.

З метою визначення шляхів, способів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль органів державної влади щодо підвищення ефективності державної служби Указом Президента України «Про підвищення ефективності системи державної служби» від 11 лютого 2000 р. при Президентові України було утворено консультативно-дорадчий орган — Координаційну раду з питань державної служби.

Основними завданнями Координаційної ради було вивчення й узагальнення стану додержання законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення, а також скоординованих заходів щодо підвищення ефективності державної служби, оптимізації керування державною службою, використання інтелектуального й управлінського потенціалу держави, системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів.

Важливим етапом розвитку державної служби стало прийняття 2000 року Стратегії реформування системи державної служби в Україні, розрахованої на 2000–2004 роки. Для реформування системи державної служби – невід'ємної складової широкомасштабної адміністративної реформи – передбачалося: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного й дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної й авторитетної державної служби. На основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення й надання повноважень законодавчо визначено такі типи посад: політичні, адміністративні, патронатні.

Спробою реалізації окремих положень Концепції адміністративної реформи в Україні стало запровадження 2001 року Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» [37] посад державних секретарів Кабінету Міністрів України і міністерств, їх перших заступників і заступників з ліквідацією інституту перших заступників та

заступників міністрів. Уперше у вітчизняній практиці було запроваджено політичні посади у сфері виконавчої влади, до яких віднесено посади прем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів та міністрів. Водночас державні секретарі були державними службовцями, що забезпечували діяльність апаратів органів виконавчої влади.

Основними завданням державного секретаря були такі:

- організація забезпечення виконання завдань, що належать до сфери діяльності міністерства;
- забезпечення діяльності міністра як керівника міністерства й члена Кабінету Міністрів України;
- здійснення поточної роботи, пов'язаної з виконанням завдань, покладених на нього міністерством;
- забезпечення стабільності й наступності в роботі міністерства.

2003 року інститут державних секретарів було ліквідовано й уведено посади перших заступників і заступників міністрів.

7 червня 2001 р. було прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», згідно з яким урегулювалися правові, організаційні, матеріальні й соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначалися загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування. У Законі визначено основні параметри проходження муніципальної служби: принципи служби в органах місцевого самоврядування, право на службу, правове регулювання статусу, основні права й обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування, проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра, обмеження стосовно посадових осіб місцевого самоврядування, фінансовий контроль, матеріальне й соціально-побутове забезпечення.

Для муніципальної служби, як і для державної, Законом було введено поняття «службова кар'єра» та її складові. Зокрема, запроваджено класифікацію посад: сім категорій посад і 15 рангів посадових осіб місцевого самоврядування.

З прийняттям цього Закону відбулося остаточне юридичне розмежування двох видів публічної служби — державної й муніципальної, здійснення яких відтепер ґрунтувалося на власних законодавчих актах.

Принцип розмежування посад політичних діячів і державних службовців відображено в Указі Президента України «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» від 11 червня 2001 року.

5 березня 2004 р. було ухвалено Концепцію адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Концепцію спрямовано на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в межах адаптації його до стандартів Європейського Союзу, що зрештою сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг.

Важливим етапом еволюції інституту публічної служби стало прийняття 5 січня 2005 р. Концепції розвитку законодавства про державну службу. У ній окреслено основні проблеми правового характеру у сфері публічної служби та шляхи їх законодавчого врегулювання, зокрема «Статус державних службовців повинні мати лише ті працівники органів державної влади, які займаються питаннями вироблення та реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів використання коштів державного бюджету, контролю та нагляду за виконанням законодавства, видання адміністративних актів, збереження державної таємниці або виконують інші функції у сфері державного управління. Передбачити, що в органах державної влади працюють не тільки державні службовці, а й інші працівники, діяльність, порядок призначення на посади та звільнення з посад яких регулюється трудовим законодавством».

20 лютого 2006 р. було ухвалено чергову Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні, спрямовану на системне правове розв'язання проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного й міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, інших міжнародних організацій.

Зокрема, для вдосконалення механізму правового регулювання відносин у сфері державної служби в законодавство про державну службу було внесено, що статус державного службовця надається лише тим працівникам органів державної влади, професійна діяльність яких пов'язана з практичним виконанням функцій держави, зокрема завдань щодо формування й реалізації державної політики, підготовки проектів нормативно-правових актів, забезпечення виконання законодавства, розподілу й використання коштів державного бюджету.

До важливих законодавчих актів регулювання публічної служби стало прийняття 7 квітня 2011 р. Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». У цьому Законі визначались основні засади запобігання й протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених

прав, свобод або інтересів фізичних осіб, прав або інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

17 листопада 2011 р. прийнято новий Закон України «Про державну службу», яким передбачено змінення правового регулювання сфери державної служби в Україні. Цей Закон був значно досконалішим порівняно з попереднім, адже він став результатом апробації значної кількості проектів, багаторічних обговорень науковцями й практиками, міжнародних експертиз.

17 травня 2012 р. було прийнято Закон України «Про правила етичної поведінки», у якому визначалися керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. У зв'язку з прийняттям 2014 року Закону України «Про запобігання корупції», до якого було додано розділ «Правила етичної поведінки», цей закон втратив чинність.

Після Революції гідності постала потреба в люстрації посадових осіб органів публічної влади та наближення законодавства у сфері публічної служби до стандартів ЄС. З цією метою 16 вересня 2014 р. було прийнято Закон «Про очищення влади», у якому визначалися правові й організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту й утвердження демократичних цінностей, верховенства права й прав людини в Україні. Згідно із Законом, очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в керуванні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями або бездіяльністю вживали заходів (та/або сприяли їх упровадженню), спрямованих на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки й оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах:

- верховенства права й законності;
- відкритості, прозорості й публічності;
- презумпції невинності;
- індивідуальної відповідальності;
- гарантування права на захист.

14 жовтня 2014 р. було прийнято новий Закон України «Про запобігання корупції». У цьому Законі визначено правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, а також статус і повноваження нового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері запобігання корупції Національного агентства з питань запобігання корупції. Визначено, що

формування антикорупційної політики (антикорупційної стратегії) покладається на Верховну Раду України. Законом установлено правила етичної поведінки — загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових або представницьких повноважень, підстави й порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог.

18 березня 2015 р. Кабінет Міністрів України прийняв Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації. У Стратегії визначено проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби й служби в органах місцевого самоврядування та міститься комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби й служби в органах місцевого самоврядування.

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

Прийняття нового закону стало нагальною вимогою суспільства, котре після Революції гідності потребувало кардинального змінення філософії державної служби, яка мала служити публічним потребам, стати ефективною й надавати якісні й своєчасні послуги населенню. При його написанні враховувалися основні положення законів про публічну службу країн Європейського союзу. Закон «Про Державну службу» був у пакеті реформ, запропонованих Євросоюзом. У цьому Законі, що відповідає основним засадам публічної служби країн ЄС, визначено принципи, правові й організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективною, орієнтованою на громадян держслужби, що функціонує в інтересах держави й суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до держслужби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

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

Дія закону поширюється на державних службовців, зокрема, Секретаріату Кабінету Міністрів; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; зарубіжних дипломатичних установ України. Разом з тим суттєво звужено сферу дії цього Закону. Зокрема, його дія не поширюється на окремі категорії, які раніше належали до державної служби: керівників Адміністрації Президента України, керівників державних колегіальних органів; Секретаря Ради національної безпеки й оборони України та його заступників; керівників окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; працівників патронатних служб; працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Внесеними змінами до цього Закону від 9 листопада 2017 р. до цього переліку додано голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників.

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

Законом запроваджено нову модель керування державною службою. Зокрема, здійснення процесуальних функцій серед вищого корпусу державної служби покладено на новий орган — Комісію з питань вищого корпусу державної служби — постійно діючий колегіальний орган, що працює на громадських засадах. Функції реалізації державної політики з питань керування персоналом у державному органі, добору персоналу, планування й організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення покладено на служби керування персоналом. У зв'язку з розмежуванням політичної та державної служби у міністерствах запроваджено посаду державного секретаря міністерства. Це – державний службовець вищої категорії, який здійснює керування персоналом.

Таким чином, інститут публічної служби в Україні пройшов складну еволюцію. Долаючи суттєві політичні перешкоди, у цілому вдалося законодавчо врегулювати всі питання правового статусу державних службовців та основні засади проходження державної служби. За основними параметрами чинні закони у сфері державної служби відповідають стандартам ЄС. Однак для остаточного становлення ефективної, професійної, політично нейтральної, прозорої та авторитетної державної служби слід докласти чимало зусиль.

1.3. Сучасні тренди реформування публічної служби

Згідно з показниками рейтингу Індексу глобальної конкурентоспроможності у 2016–2017 роках Україна посідала 85 місце серед 138 країн і 132 місце за показником «державні установи». Низькі позиції України у світових рейтингах конкурентоспроможності пов'язані з наявною ситуацією в керуванні державним апаратом, яка призводить до недостатньо ефективного керування людськими ресурсами на державній службі.

Після перемоги Революції гідності Україна перейшла в нову історичну епоху, яка дала унікальний шанс українському народу побудувати нову державу. Стратегічним напрямом подальшого національного руху є повноцінне членство України в Європейському Союзі й НАТО. Для визначення мети, векторів руху, дорожньої карти, першочергових пріоритетів та індикаторів належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення й розвитку України 12 січня 2015 р. Указом Президента України було схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020». Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Серед 62 першочергових реформ визначено такі: реформа дипломатичної служби; реформа державної служби й оптимізація державних органів; децентралізація й реформа державного управління.

Метою реформи державного управління є будівництво прозорої системи державного керування, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом проведення реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного керування із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для забезпечення вироблення і реалізації цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики.

Основні проблеми державної служби в Україні пов'язані з недотриманням принципів прийняття на державну службу на основі здобутків, політичної нейтральності, відкритості й прозорості в роботі державних службовців, що супроводжується слабкими дисципліною, відповідальністю та незбалансованими процедурами. Не визначено єдиних стандартів вступу на державну службу, у тому числі процедур призначення на посади й просування по службі, прав та обов'язків державних службовців. Більшість центральних органів виконавчої влади не застосовують сучасних інструментів керування людськими ресурсами й навчання. Незбалансована система оплати праці призвела до нерівності в системі державного керування. Наслідком

цього є висока плинність кадрів на державній службі та суб'єктивність у просуванні по службі. Державне керування в Україні також характеризується відсутністю гендерної рівності: тоді як 75 % персоналу є жінками, на рівні прийняття рішень їх частка становить лише 13 % (за даними Глобального звіту Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) з питань гендерної рівності в області державного керування, 2014 рік).

З метою усунення зазначених недоліків 24 червня 2016 р. Уряд України схвалив Стратегію реформування державного керування на 2016–2020 роки. Згідно зі Стратегією державна служба ґрунтується на таких принципах:

- сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці;
- політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби є визначеною та застосовуються на практиці;
- інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та ефективне керування людськими ресурсами в усій системі державної служби;
- відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими й зрозумілими;
- прямий або непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможливлується;
- система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою;
- забезпечується професійний розвиток державних службовців, що містить регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків;
- здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

У Стратегії також наголошується, що «в Україні різні галузі та сфери потребують фахових лідерів у системі державної служби, які би проводили національні реформи та забезпечували необхідні зміни. Також для підвищення ефективності роботи державних органів необхідно залучити достатню кількість фахівців з питань реформ, які зроблять зміни в підходах до роботи в державних органах незворотними».

Пріоритетами реформування державної служби та керування людськими ресурсами в державних органах є:

- прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу»;

- формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;

- визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація кількості працівників органів державної влади;

- реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів;

- утворення служб керування персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;

- утворення інтегрованої інформаційної системи керування людськими ресурсами на державній службі;

- реформування системи професійного навчання державних службовців;

- підвищення рівня інституційної спроможності Нацдержслужби для забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби.

З метою формування команди компетентних і висококваліфікованих державних службовців, які здатні забезпечувати підготовку та реалізацію національних реформ у пріоритетних галузях, 11 листопада 2016 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ.

Метою прийняття Концепції є створення необхідних умов для підготовки й реалізації національних реформ шляхом оновлення й посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців. Для досягнення поставленої мети в Секретаріаті Кабінету Міністрів України та міністерствах, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ, запроваджуються посади фахівців з питань реформ.

У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки встановлено, що посади фахівців з питань реформ мають визначатися в державних органах, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ відповідно до певних завдань і функцій таких органів. При цьому в разі, коли запровадження посад фахівців з питань реформ потребуватиме реорганізації державного органу, який здійснює підготовку та реалізацію ключових національних реформ, не повинно бути примусового звільнення державних службовців під виглядом змінення назв структурних підрозділів та(або) найменувань посад.

Реалізація Концепції, розрахована на 2016–2020 роки, дала змогу:

– залучити на посади державної служби кваліфікованих фахівців, які можуть на високому рівні та ефективно виконувати завдання з підготовки й реалізації ключових національних реформ, впливати на тенденції і розвиток державної служби;

– забезпечити оновлення й посилення кадрового потенціалу державних органів, суттєво збільшити ефективність їх роботи з підготовки та реалізації ключових національних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя громадян України та позицій нашої держави у світових рейтингах конкурентоспроможності.

Процес оптимізації системи центральних органів виконавчої влади є одним зі способів зменшити кількість державних службовців та інших працівників у системі державного управління.

2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Суть і поняття публічної служби

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство є неможливими без функціонування якісно нової системи публічної служби. Поняття «публічна служба» є порівняно новим для вітчизняної управлінської науки. До останнього часу у вітчизняних науці й практиці домінував універсальний концепт «державна служба», що об'єднував усі види служби в публічному секторі. Хоча в нормативно-правовій сфері поняття «публічна служба» уперше виникло в Концепції адміністративної реформи в Україні від 1998 року. Зважаючи на існування в демократичному суспільстві інших видів публічної служби, насамперед муніципальної служби, зазначений підхід був помилковим і таким, що не відповідав суті сучасної сервісної держави. Крім того, за останні роки інститут державної служби в Україні зазнав кардинальних змін, що потребувало відповідної наукової корекції.

Державна служба, хоча і є основним механізмом функціонування державних органів, не відображає багатогранності діяльності посадових осіб у державних органах та органах місцевого самоврядування.

Термін «публічна служба» в адміністративних системах західних країн має тривалу історію. В Україні його вперше було застосовано в Кодексі адміністративного судочинства України 2005

року. В останній редакції Кодексу цей термін має таке значення:

«Публічна служба — діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування».

Зазначене розуміння публічної служби є занадто широким і таким, що нівелює межу між приватним і публічним сектором, відносячи до останнього працівників недержавного сектора, які не здійснюють функцій держави або місцевого самоврядування і не перебувають з державою у публічно-правових відносинах.

Слово «публічна» крім поєднання державного й самоврядного елементів підкреслює також, чиї інтереси повинні захищати службовці — усього суспільства (громади), а не приватні або корпоративні. Таким чином, публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної адміністрації (іноді — також в інших публічних інституціях), основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів.

Ознаки публічної служби:

- виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування є акт призначення на посаду або результат виборів;
- постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень;
- обіймання публічної посади в органі публічної влади;
- спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів.

Ураховуючи наведене вище, можна дати таке означення: публічна служба — це правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (державних органах, органах місцевого самоврядування та інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування), працівників яких наділено публічно-правовим статусом.

Основними характеристиками публічної служби є такі.

По-перше, публічна служба охоплює публічних службовців, які здійснюють відповідні функції, що належать до компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування, у яких вони проходять публічну службу.

По-друге, публічна служба охоплює службу в усіх органах публічної влади та забезпечує безпосереднє державне й

муніципальне керування, надання адміністративних послуг населенню.

По-третє, публічна служба має власне законодавче й нормативне забезпечення, публічні службовці мають окремий правовий статус, а їх поведінка унормовується спеціальними законодавчими актами.

По-четверте, публічна служба має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що органічно поєднана із системою вищої та післядипломної освіти.

Отже, публічна служба, будучи правовим і соціальним інститутом, здійснює в межах своєї компетенції формування та реалізацію державної політики, цілей, функцій державних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування, шляхом професійного виконання посадовими особами і службовцями своїх повноважень і посадових обов'язків, що забезпечують функціонування держави, галузей державного керування, окремих територій, населених пунктів, а також взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав та обов'язків.

Окреслюючи модель публічної служби в Україні, слід виходити з того, що в нашій країні формується єдиний за своїми нормативно-правовими, організаційними, кадровими та інформаційними засадами інститут публічної служби. Основними його засадами є такі:

- публічно-правовий характер державно-службових відносин: служіння народові, суспільству, територіальній громаді; права та обов'язки публічних службовців визначено в Конституції та законах України;

- захищеність законом від неправомірного втручання в професійну діяльність публічних службовців;

- фінансування державної служби коштом держави, а муніципальної — територіальної громади; установлення умов оплати праці публічних службовців у законі;

- несумісність публічної служби з іншою оплачуваною діяльністю або діяльністю з метою одержання прибутку;

- розмежування посад політичних діячів, державних службовців, патронатних службовців у державній службі; виборних та адміністративних посад у муніципальній службі;

- призначення особи на адміністративні посади винятково за результатами відкритого конкурсу, зазвичай на невизначений термін.

2.2. Види публічної служби

Аналіз різних підходів, правової природи сучасної публічної служби в Україні, особливостей її правового регулювання й проходження дають підстави виокремити такі її види:

- політична,
- державна, яка, своєю чергою, складається з адміністративної та спеціалізованої (дипломатична, митна, податкова) служб;
- служба безпеки: військова, правоохоронна, служба безпеки, цивільного захисту;
- юридична (суддівська, прокурорська);
- муніципальна (служба в органах місцевого самоврядування) яка, своєю чергою, складається з виборної та адміністративної служб;
- патронатна

Політична служба, основним завданням якої є формування й забезпечення проведення державної політики в усіх сферах суспільного життя держави. Ця служба регламентується Конституцією України та законами України «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» і характеризується:

- а) особливим функціоналом, що полягає у формуванні державної політики;
- б) особливостями вступу на службу та її проходження;
- в) політичним характером діяльності;
- г) політичною відповідальністю, що є основною для політичних діячів;
- д) оплатою праці за рахунок державного бюджету.

Цей вид публічної служби здійснюється на посадах:

- а) президента України;
- б) народних депутатів України;
- в) членів Кабінету Міністрів України;
- г) заступників міністра.

Державна служба — це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, яка здійснюється в такі органи:

- апарат Верховної Ради України;
- Рада національної безпеки й оборони України,
- допоміжні органи, утворені Президентом України;
- Секретаріат Кабінету Міністрів України;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- місцеві державні адміністрації;
- органи прокуратури;
- судові органи;
- органи військового управління;

– закордонні дипломатичні установи України;
– Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим;

– Рахункова палата;
– державні колегіальні органи.

Нарівні із загальними ознаками, що визначають правову природу державної служби, її види мають свої відмінності.

Адміністративна служба здійснюється в державних органах та їх апараті й регламентується Законом України «Про державну службу» повністю або частково у тій частині, яку не врегульовано спеціальним законом. Вона характеризується:

а) вступом на державну службу за результатами конкурсу;
б) єдиною класифікацією посад держслужби;
в) політичною неупередженістю;
г) загальними умовами вступу на держслужбу;
д) оплатою праці за рахунок державного бюджету.

Спеціалізована служба здійснюється в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію і регламентується спеціальними законами повністю або частково у тій частині, яку не врегульовано Законом України «Про державну службу».

До цього виду державної служби належать:

а) дипломатична служба;
б) митна служба;
в) податкова служба.

Основні характеристики спеціалізованої державної служби:

а) вступ на державну службу за спеціальними процедурами;
б) різна класифікація посад держслужби (присвоєння спеціальних звань);
в) політична неупередженість;
г) виконання специфічних функцій;
д) оплата праці за рахунок державного бюджету.

Служба безпеки. Основним завданням цього виду публічної служби є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності, національна безпека, безпека громадян.

До цього виду публічної служби належать:

а) військова служба;
б) правоохоронна служба;
в) служба безпеки;
г) служба цивільного захисту.

Служба безпеки характеризується:

а) політичною нейтральністю й позапартійністю;
б) вступом на службу за спеціальними процедурами;

- в) високим рівнем субординації;
- г) присвоєнням військових і спеціальних звань;
- д) оплатою праці за рахунок державного бюджету.

Юридична служба. Основним завданням цього виду публічної служби є здійснення правосуддя. Цей вид публічної служби стосується професійних суддів і прокурорів.

До цього виду публічної служби належать:

- а) суддівська служба;
- б) прокурорська служба.

Юридична служба характеризується:

- а) особливим порядком призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів;
- б) незалежністю суддів і прокурорів та підпорядкування лише закону;
- в) політичною нейтральністю суддів і прокурорів;
- г) заборонаю незаконного впливу, тиску або втручання у здійснення повноважень суддів і прокурорів;
- д) довічним статусом судді й безстроковим призначенням на посаду прокурора;
- е) відсутністю єдиної класифікації посад;
- ж) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів і прокуратури.

Муніципальна служба — це професійна діяльність службовців місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування.

Муніципальна служба здійснюється на виборних (виборна служба) та адміністративних (адміністративна служба) посадах.

Виборна служба здійснюється виборними посадовими особами місцевого самоврядування і регламентується Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Ця служба характеризується:

- а) особливостями вступу на службу (за результатами виборчих процедур);
- б) керівним функціоналом (політичний характер діяльності й відповідальності);
- в) відсутністю класифікації посад (присвоєння спеціальних звань);
- г) строковим характером проходження служби;
- д) оплатою праці за рахунок місцевого бюджету.

Адміністративна служба здійснюється службовцями місцевого самоврядування й регламентується Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Особливостями адміністративної муніципальної служби є такі:

- а) вступ на муніципальну службу за результатами конкурсу;
- б) єдина класифікація посад (присвоєння спеціальних звань);
- в) політична неупередженість службовців місцевого самоврядування;
- г) безстроковий характер проходження служби;
- д) оплата праці за рахунок місцевого бюджету.

Патронатна служба. Її функціональним призначенням є здійснення консультативно-дорадчих, аналітичних і комунікаційних функцій з метою забезпечення діяльності керівних працівників державних органів та органів місцевого самоврядування. Ця служба регламентується Кодексом законів про працю.

Патронатна служба здійснюється на таких посадах:

- а) прес-секретар;
- б) радник;
- в) консультант;
- г) помічник;
- д) референт.

Патронатна служба характеризується:

- а) позаконкурсним порядком зарахування на посади;
- б) позакар'єрним характером служби (строкове перебування на посадах);
- в) відсутністю загальних кваліфікаційних вимог до посад (виняток становлять лише помічники суддів);
- г) відсутністю єдиної класифікації посад;
- д) оплата праці в державних органах за рахунок державного бюджету, в органах місцевого самоврядування – за рахунок місцевого бюджету.

3. ПОЛІТИЧНА СЛУЖБА

3.1. Природа й поняття політичної служби

Політична складова публічної служби є порівняно новим вітчизняним інститутом, хоча дискусія стосовно розмежування політики й адміністрації у сфері публічного управління триває з часів В. Вільсона, котрий у своїй праці «Наука державного керування» (1887 р.) чітко розмежував політику й керування. Політики окреслюють державні завдання, а управлінці — засоби реалізації цих завдань. Такою є класична схема моделі публічного управління.

Зазначений розподіл державних посад, коли політики визначають урядову політику, а державні службовці готують і виконують ці рішення, доводить свою ефективність уже протягом тривалого історичного періоду. Нейтральна державна служба здатна забезпечити професійність, стабільність, правонаступність державного апарату. Ступінь нейтральності корпусу державної служби на практиці залежить від специфіки держав. Відповідно кожна країна запровадила свою власну модель рівня політичної неупередженості державних службовців. Наприклад, у США цілком нормально сприймається політична лояльність державних службовців, тоді як у Великій Британії перевага надається їх політичній нейтральності. Десь між ними — Франція та Німеччина, адміністрації яких є напівполітизованими на високих рівнях, але з технократичними державними службами.

У Європі розмежування політичних та адміністративних посад на законодавчому рівні відбулося в середині ХХ століття. Україна пройшла складний шлях до втілення механізму розмежування політики й адміністрації у сферу публічного управління. Уперше ідея розмежування політичних та адміністративних посад із необхідністю запровадження посади політичного діяча (політика) в офіційній сфері виникла у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р.: «Найпершим радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення статусу державних службовців, установлення й утвердження норм і гарантій цього статусу. Це дасть змогу розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах — політичних діячів (політиків) і державних службовців.

Однак лише 2001 року політичні посади набули офіційного статусу згідно з Указом Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»: посади Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не належать до категорій посад державних службовців, визначених у Законі України «Про державну службу». Згодом політико-правовий статус політичних посад було врегульовано Законами України. Згідно з п. 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство й законодавство про державну службу.

Політична посада — один із видів посад публічної служби, що обіймаються політичними діячами (політиками), які забезпечують формування (вироблення) і реалізацію державної політики. Політичний

характер зазначеного виду посад не зводиться лише до факту обов'язкової належності особи, яка займає цю посаду, до певної політичної партії, хоча саме така ситуація є нормою в державотворчій практиці багатьох демократичних країн світу. Адже саме політичні посади заміщуються представниками партії, котра перемогла на виборах. У такий спосіб партії висувують свої кадри на вищі державні посади. І це логічно, адже політика певної партії (або коаліції партій), яка отримала найбільшу підтримку населення на виборах, стає державною політикою. При цьому практика діяльності вищих посадових осіб потребує поєднання принципу партійності з принципом професійності в період здійснення правлячою партією державно-владних повноважень.

Формами політичної відповідальності є солідарна (колективна) та індивідуальна.

Солідарна політична відповідальність — фундаментальний принцип урядової діяльності, спільна й рівна політична відповідальність кожного члена уряду перед парламентом. Члени Кабінету Міністрів забезпечують єдність Уряду й несуть відповідно до закону солідарну відповідальність за результати діяльності Кабміну як колегіального органу й особисто несуть політичну відповідальність за стан справ у дорученій сфері державного управління. Солідарна відповідальність сприяє функціонуванню Уряду як єдиної політичної команди. Члени Кабінету Міністрів не можуть діяти всупереч позиції Кабінету Міністрів, оприлюднювати без згоди прем'єр-міністра України будь-яку інформацію про проходження засідання Кабінету Міністрів та позиції, що оцінюють члени Кабінету Міністрів на засіданнях.

Конституцією України встановлено подвійну політичну відповідальність Уряду: Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України (ст. 113). Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України (ст. 87). Прийняття Верховною Радою України резолюції щодо недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку Уряду. Прийняття Верховною Радою України рішення про відставку Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Індивідуальна політична відповідальність — це вид публічної відповідальності за доручену сферу державного управління, наслідком якої може бути звільнення з посади Верховною Радою України члена Кабінету Міністрів України. Водночас кожен член Уряду має право з політичних або особистих мотивів заявити парламенту про свою відставку.

До політичних посад в Україні належать такі:

- президент України;
- голова Верховної Ради України, його заступники, народні депутати України;
- прем'єр-міністр та інші члени Кабінету Міністрів України (перший віцепрем'єр-міністр, віцепрем'єр-міністри та міністри);
- перший заступник міністра, заступники міністра.

Процес провадження державної політики складається з таких етапів:

- ідентифікація проблеми (виявлення факторів, що свідчать про існування суспільної важливої проблеми, яка потребує розв'язання з допомогою державної політики);
- формулювання політики (вибір оптимального варіанта політики — пропонованого курсу її вирішення на основі аналізу альтернатив);
- прийняття політики (легітимізація варіанта вирішення проблеми у формі концепції, законопроекту тощо).

Формування державної політики реалізується через політичну пропозицію — стратегічний документ, що розробляється з метою вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад державної політики, пріоритетів і стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ, з урахуванням яких розроблятиметься подальша програма діяльності уряду.

Під час підготовки політичної пропозиції використовуються і сучасні комунікативно-управлінські інструменти — «Зелена книга» і «Біла книга».

«Зелена книга» — основний консультативний документ про політику, запропоновану органом влади, який допомагає йому привернути увагу громадськості до проблем або можливостей, що виникають, а також з'ясувати ставлення громадян до можливих механізмів вирішення проблеми або використання наявних ресурсів. «Зелена книга» є позицією органу влади щодо основних проблем у відповідній сфері державного управління, причин їх існування та шляхів подолання — своєрідною пропозицією до діалогу із зацікавленими сторонами, оскільки реалізація запропонованих у ній новацій потребуватиме зусиль не лише ініціатора дискусії, а й громадськості. Її завданням є привернення уваги громадськості до проблеми та з'ясування ставлення зацікавлених сторін до можливих механізмів вирішення проблеми або використання наявних ресурсів. Для управлінців підготовка «Зеленої книги» є також ефективним інструментом передбачення можливої реакції суспільства на майбутні управлінські рішення з метою запобігання помилкам.

«Біла книга» — докладна заява про політику, що являє собою сформовану позицію органу влади за результатами проведення консультацій і врахування пропозицій і рекомендацій, сформульованих громадянами. Завдання «Білої книги» — допомогти керівництву органу влади донести до громадськості засади політики, що є відповіддю на нові виклики, і отримати зворотну інформацію про сприйняття її суспільством. Після громадського обговорення пропозиції, викладені у «Білій книзі», фактично стають основою політичного рішення, наведеного у формі політичної пропозиції.

Політична пропозиція вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України міністрами разом із концепцією реалізації державної політики у відповідній сфері державного управління. До неї додаються перелік критеріїв, за якими оцінюється ефективність результатів її реалізації, порядок проведення моніторингу реалізації, а також комунікативний план, у якому зазначаються заходи щодо висвітлення у ЗМІ відповідного рішення уряду. Політична пропозиція береться за основу під час підготовки планів заходів проектів законів та інших актів законодавства. За результатами її розгляду Уряд приймає розпорядження про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері.

У своїй діяльності політичні діячі керуються специфічними принципами, що суттєво відрізняє їх від державної служби:

- наявність чіткої політичної позиції;
- активність та ініціативність;
- політична моральність (дотримання своєї політичної позиції).

3.2. Політичні діячі

Президент України. Особливе місце в сучасних державах посідає інститут президента, який є гарантом конституції, прав і свобод людини й громадянина. Головна функція президента — узгодження діяльності всіх гілок та органів державної влади у проведенні політики держави. У більшості демократичних держав світу голова держави формально не належить до жодної з гілок влади. Це правило не стосується лише президентських республік, у яких президент очолює уряд, а посади прем'єр-міністра немає.

Новообраний Президент України вступає на пост з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Президент України є головою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини й громадянина. Як голові держави

Президенту України надано право виступати від її імені. Це право реалізується у два способи: усередині держави й у міжнародній сфері.

У внутрішньополітичній сфері на нього покладається забезпечення державної незалежності, національної безпеки й правонаступництва держави.

У зовнішньополітичній сфері голова держави:

- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керування зовнішньополітичною діяльністю держави, провадить переговори, укладає міжнародні договори;

- приймає рішення про визнання іноземних держав;

- призначає і звільняє голов дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

- приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

- підписує закони України про ратифікацію міжнародних договорів.

Президент вносить до Верховної Ради подання про призначення Міністра закордонних справ України, що має забезпечити проведення зовнішньої політики держави й координацію діяльності у сфері зовнішніх зносин України.

Президента наділено широкими повноваженнями у сфері національної безпеки, оборони й військової політики. Він здійснює керівництво у сферах національної безпеки й оборони:

- забезпечує державну незалежність і національну безпеку;

- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, як Верховний Головнокомандувач видає накази й директиви з питань оборони;

- очолює Раду національної безпеки й оборони України, вводить у встановленому порядку в дію її рішення;

- видає укази й розпорядження з питань національної безпеки й оборони, які є обов'язковими до виконання на території України, зокрема, указами Президента України затверджуються Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, інші стратегії, доктрини, концепції, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці, основні напрями й завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони, розвитку сектору безпеки й оборони;

- звертається з посланнями до народу та із щорічними й позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище України;

- реалізує право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України щодо законодавчого врегулювання питань національної безпеки й оборони;

– уносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України;

– уносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

– призначає на посади та звільняє з посад Секретаря Ради національної безпеки й оборони України та його заступників;

– призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України за поданням Міністра оборони України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні військові формування;

– здійснює загальне керування розвідувальними органами України;

– уносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про застосування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

– приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

– приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

– присвоює вищі військові звання та інші вищі спеціальні звання й класні чини;

– здійснює інші повноваження, визначені в Конституції України.

Президента України наділено також іншими повноваженнями, необхідними для виконання функцій глави держави.

Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. У Конституції України передбачено процедуру усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Порядок проведення розслідування й винесення рішення про усунення голови держави в порядку імпічменту передбачено в ст. 111 Основного Закону України. Імпічмент у системі конституційних інститутів за своєю природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого Верховна Рада України у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження з усуненням з поста. Застосування імпічменту є своєрідною формою оцінювання діяльності посадової особи з позицій

визначення її конституційності й законності з можливим усуненням з посади.

Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України складають керівництво парламенту України. Голова Верховної Ради України обирається Верховною Радою на термін її повноважень з-поміж народних депутатів. Кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України пропонуються на пленарному засіданні Верховної Ради депутатськими фракціями (депутатськими групами), народними депутатами. Голову Верховної Ради України може бути в будь-який час відкликано з посади Верховною Радою на його прохання, а також у зв'язку з незадовільною його роботою на цій посаді, у тому числі в разі відсторонення від ведення пленарних засідань три й більше разів протягом однієї чергової сесії Верховної Ради, або через інші обставини, що унеможливають виконання ним своїх обов'язків. Дostroкове припинення депутатських повноважень Головою Верховної Ради України має наслідком припинення його повноважень як Голови Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради є однією з найвищих посадових осіб держави, здійснює повноваження, передбачені в Конституції, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України має індивідуальний конституційно-правовий статус, що передбачає наявність у нього власних конституційних повноважень, які існують нарівні з конституційною компетенцією Верховної Ради України в цілому й мають сприяти її реалізації.

У здійсненні своїх повноважень Голова Верховної Ради України реалізує власну правоздатність і є самостійним суб'єктом публічно-правових відносин.

Верховна Рада обирає на термін її повноважень Першого заступника й заступника Голови Верховної Ради України з-поміж народних депутатів, кандидатури яких вносяться в порядку, передбаченому для внесення кандидатури на посаду Голови Верховної Ради України. Рішення про обрання Першого заступника й заступника Голови Верховної Ради України ухвалюються відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради й оформляються відповідними постановами. Першого заступника й заступника Голови Верховної Ради України може бути в будь-який час відкликано з посад за рішенням Верховної Ради в порядку, передбаченому в Регламенті Верховної Ради України. Переобрання Голови Верховної Ради України не є підставою для обов'язкового перегляду питання про

перебування на посадах Першого заступника й заступника Голови Верховної Ради України.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України:

– виконують окремі повноваження Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків, які визначає Голова Верховної Ради України;

– призначають за дорученням Голови Верховної Ради України головний комітет з опрацювання внесених до Верховної Ради проектів актів відповідно до предметів відання комітетів;

– уживають заходів для організації скоординованої спільної роботи комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій;

– виконують інші повноваження, передбачені в Регламенті Верховної Ради України, а також виконують доручення Верховної Ради, Голови Верховної Ради України.

Перший заступник Голови Верховної Ради України виконує обов'язки Голови Верховної Ради України в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків. Перший заступник Голови Верховної Ради України за розподілом обов'язків здійснює організаційну та іншу роботу з питань взаємодії Верховної Ради з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, з питань підготовки й розгляду законопроекту про Державний бюджет України на відповідний рік та звіту про його виконання, організовує розроблення проекту кошторису Верховної Ради, а також з питань здійснення Верховною Радою та її органами законопроектної діяльності, законодавчої процедури та контрольних функцій.

Заступник Голови Верховної Ради України виконує обов'язки Голови Верховної Ради України в разі його відсутності або неможливості виконання ним своїх обов'язків, за відсутності або неможливості їх виконання Першим заступником Голови Верховної Ради України.

Щодо народних депутатів України діє принцип несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Вони не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства або організації з метою одержання прибутку. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлено в законі «Про статус народного депутата України». Зокрема, народний депутат України не має права:

– бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;

- мати інший представницький мандат або одночасно бути на державній службі;
- обіймати посаду сільського, селищного, міського голови;
- займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової й творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- залучатись як експерт органами в кримінальному провадженні, а також займатись адвокатською діяльністю;
- входити до складу керівництва, правління або ради підприємства, установи, організації з метою одержання прибутку.

Депутати в парламенті працюють у депутатських фракціях, що формуються із числа народних депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій і народних депутатів, яких було висунуто політичною партією в одномандатних округах.

Народному депутату після закінчення терміну його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про складення ним депутатських повноважень надається попередня робота (посада), а в разі неможливості цього — його зараховують до резерву кадрів Національного агентства України з питань державної служби.

Члени Кабінету Міністрів України. До складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр, віцепрем'єр-міністри, міністри. У статті 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України» встановлено, що до складу Уряду може бути призначено не більше двох міністрів, які не очолюють міністерств. Посадовий склад (кількість і перелік посад) новосформованого Кабміну визначається Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра одночасно з призначенням його персонального складу.

Згідно з Конституцією України Прем'єр-міністр України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Подання про призначення Верховною Радою України на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, не пізніше, ніж на п'ятнадцятий день після надходження такої пропозиції.

У разі відсутності Прем'єр-міністра України його повноваження виконує Перший віцепрем'єр-міністр України або віцепрем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень. Перший віцепрем'єр-міністр України — перший заступник глави Уряду України, який згідно з визначеним Кабінетом

Міністрів України розподілом повноважень:

- забезпечує виконання Програми діяльності Уряду, а також інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідних напрямках діяльності;

- забезпечує підготовку питань для розгляду на засіданнях Уряду, попередньо розглядає й погоджує проекти законів, актів Президента України, що готуються Кабінетом Міністрів України, і проекти відповідних актів Уряду, сприяє узгодженню позицій між членами Кабінету Міністрів України, вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Уряду;

- забезпечує взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України з питань діяльності Уряду, інших органів виконавчої влади;

- бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України, має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України та її органів, брати участь у роботі колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Урядом;

- представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні й за її межами;

- провадить переговори й підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень.

Віцепрем'єр-міністр України — заступник глави Уряду України, який відповідно до Конституції забезпечує виконання Основного Закону й законів України, актів голови держави й Кабінету Міністрів України, реалізацію повноважень Уряду у відповідних напрямках діяльності.

Міністр призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України (крім Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України — за поданням Президента України).

Міністри несуть політичну відповідальність за забезпечення формування й реалізацію державної політики у сферах компетенції відповідних міністерств, а також центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів. Міністерства забезпечують формування для Кабінету Міністрів України пропозицій щодо державної політики у сфері своєї відповідальності, підготовку проектів актів законодавства, необхідних для реалізації такої

політики, а також здійснення координації та моніторингу (контролю) її реалізації.

Основним продуктом діяльності міністерства є документи державної політики та проекти нормативно-правових актів. Розроблення проектів нормативно-правових актів планується на основі документів державної політики. У процесі формування державної політики міністерства повинні враховувати необхідність досягнення визначених у стратегічних документах середньо- або довгострокових цілей та необхідність виконання міжнародних зобов'язань України.

Для забезпечення формування державної політики в усіх сферах, за які міністерство є відповідальним, в апараті міністерства створюються ключові структурні підрозділи — директорати політики.

Міністр розподіляє обов'язки між першим заступником міністра та заступниками міністра з урахуванням необхідності своєї особистої участі у засіданнях Кабінету Міністрів України, урядового комітету (членом якого він є), Верховної Ради України та її органів, а також в інших заходах, у яких необхідна його участь як члена Кабінету Міністрів України.

Міністр має першого заступника та заступників, один з яких є заступником з питань боротьби з корупцією. Перший заступник та заступники міністра належать до керівників відповідних міністерств. Ці посади є політичними, і на них не поширюється трудове законодавство й законодавство про державну службу.

Перший заступник і заступники міністра призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра. У разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступники міністра звільняються з посад Кабінетом Міністрів України.

4. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

4.1. Теоретичні засади державної служби

Інститут державної служби є особливим видом публічної служби, адже державні службовці обіймають адміністративні посади в державних органах не лише трьох гілок влади (виконавчої, законодавчої, судової), а й у таких, що не належать до жодної з них: в Адміністрації Президента України, органах прокуратури, Центральній виборчій комісії, державних колегіальних органах, національних регуляторах та ін. Саме вони забезпечують професійність,

ефективність, інституційну пам'ять, правонаступність у державних органах. Від професійної компетентності державних службовців значною мірою залежить реалізація урядової програми, регіональних програм, загалом політичного курсу, визначеного главою держави й парламентом.

У науковій літературі державна служба розглядається одночасно як інститут, що складається із системи регламентів діяльності з виконання функцій держави, і як персонал, спроможний професійно й ефективно виконувати зазначені функції.

На підставі цього можна сказати, що державна служба є засобом реалізації функцій демократичної, соціальної, правової держави, поєднуючи особисті, групові й державні інтереси, будучи основним каналом повсякденних зв'язків держави й народу.

Зважаючи на це, можна дати таке означення: державна служба — це вид публічної служби, державний правовий і соціальний інститут, який здійснює в межах своєї компетенції реалізацію цілей і функцій державних органів шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав та обов'язків.

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

Як будь-яка система, інститут державної служби ґрунтується на таких організаційно-функціональних принципах:

1) єдність системи держслужби — принцип, який означає, що, по-перше, у державі впроваджується єдина державна політика в зазначеній сфері; по-друге, діє єдина законодавча база, що регулює відносини у сфері держслужби; по-третє, незважаючи на функціональну різноманітність посад державних службовців, усі вони діють у межах єдиної, скоординованої з єдиного керівного центру системи;

2) уніфікованість держслужби — принцип, що означає єдині для всіх держслужбовців:

- порядок проходження державної служби;
- обмеження, пов'язані з її проходженням;
- класифікація посад державних службовців;
- вимоги до професійної компетентності а також загальні стандарти держслужби;

– загальні права, обов'язки, гарантії, заохочення державних службовців;

– загальна система підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;

– загальні підстави для припинення державної служби;

3) стабільність держслужби — принцип, суттю якого є незмінність і спадкоємність інституту державної служби в умовах перманентної змінності політичної влади;

4) ієрархічність системи держслужби — принцип, який характеризується системою відносин, побудованих на засадах чітко встановленої підлеглості нижчих органів державної влади вищим, нижчих за посадою державних службовців — вищим.

Працівники, які не додержуються перелічених вище принципів, не набувають статусу державного службовця. Отже, з прийняттям нового Закону України «Про державну службу» інститут державної служби став відповідати своїй суті, адже працівників, які виконували функції з обслуговування, і патронатну службу було виведено з його складу. Таким чином, вітчизняний інститут державної служби набув остаточного правового врегулювання, а його функціональна природа стала відповідати стандартам ЄС.

У Законі України «Про державну службу» визначено, що державна служба в Україні здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенство права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини й громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст і спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законність — обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, які передбачено в Конституції й законах України;

3) професіоналізм — компетентне, об'єктивне й неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, якщо необхідно, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизм — відданість і вірне служіння Українському народові;

5) добросовісність — спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів і відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективність — раціональне й результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення однакового доступу до державної служби — заборона всіх форм та проявів дискримінації, брак необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політична неупередженість — недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорість — відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених у Конституції та законах України;

10) стабільність — призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених згідно із законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави й державних органів.

Дотримання принципів державної служби є одним з основних обов'язків державного службовця.

Основними цілями й завданнями державної служби як інституту української держави є:

– охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини й громадянина;

– забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

4.2. Адміністративна державна служба

Поняття і правовий статус державного службовця. Державний службовець — це громадянин України, який обіймає посаду в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету й здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Правовий статус державного службовця — правовий інститут, що складається із сукупності прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, установлених законами й гарантованих авторитетом держави.

Правовий статус визначається законами, нормативно-

правовими актами. Головні елементи правового статусу державного службовця:

1) цілісність, системність правового статусу державного службовця, співвідношення повноважень посади, яку він обіймає, з правами й обов'язками, що впливають із факту перебування на державній службі;

2) установлені стимули для посилення мотивації державного службовця до високопрофесійної, результативної й високоякісної роботи;

3) механізми юридичної відповідальності державних службовців через інститути дисциплінарної, матеріальної, адміністративної, кримінальної відповідальності, норми трудового, фінансового, економічного права;

4) забезпечення стабільності статусу державного службовця та відповідних гарантій, соціального захисту.

Згідно із Законом «Про державну службу» державний службовець має право на таке:

– повага до своєї особистості, честі й гідності, справедливе й шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;

– чітке визначення посадових обов'язків;

– належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

– оплата праці залежно від обійманої посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби й рангу;

– відпустки, соціальне й пенсійне забезпечення відповідно до закону;

– професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;

– просування по службі з урахуванням професійної компетентності й сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

– участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;

– участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених у Законі України «Про державну службу»;

– оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;

– захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону України «Про державну службу»;

– отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з

питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом;

- безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі з висновками про результати оцінювання його службової діяльності;

- проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

У Законі «Про державну службу» визначено основні обов'язки державного службовця, який зобов'язаний:

- дотримуватися Конституції й законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, які передбачено в Конституції та законах України;

- дотримуватися принципів державної служби й правил етичної поведінки;

- поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини й громадянина;

- з повагою ставитися до державних символів України;

- обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови й протидіяти можливим спробам її дискримінації;

- забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;

- сумлінно й професійно виконувати свої посадові обов'язки;

- виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників на підставі й у межах повноважень, передбачених у Конституції та законах України;

- додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання й протидії корупції;

- запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

- постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності й удосконалювати організацію службової діяльності;

- зберігати державну таємницю й персональні дані осіб, що стали йому відомими у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;

- надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Обмеження щодо державних службовців — низка спеціальних обмежень щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямованих на попередження корупції й боротьбу зі службовими злочинами.

Відповідальність державного службовця — категорія ділової етики, що означає здатність держслужбовця усвідомлювати й

виконувати покладені на нього завдання й обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльності як для самостійної дільниці роботи, так і для суспільства в цілому.

Залежно від характеру правопорушення (провини) відповідальність може бути дисциплінарною, матеріальною, адміністративною, цивільно-правовою та кримінальною.

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- зауваження;
- догана;
- попередження про неповну службову відповідність;
- звільнення з посади державної служби.

Згідно зі ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень держслужбовці притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової відповідальності в установленому законом порядку.

Поняття посади й посадової особи. Правове регулювання інституту державної служби є неможливим без уточнення змісту понять «посада» і «посадова особа». Адже характерною особливістю будь-якого державного органу є її склад — наявність певного набору посад. Саме посада як первинна структурна одиниця організаційної структури визначає службове місце й становище учасників процесу державного управління.

Державна посада — це посада в органах державної влади, що утворюється відповідно до Конституції та законів України. На людину, що обіймає цю посаду, покладено певне коло обов'язків щодо реалізації функцій держави, віднесених до повноважень відповідного державного органу, грошове утримання на якій здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Посада державної служби — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленними відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 Закону «Про державну службу».

Кожна посада у державних органах створюється у розпорядчому порядку, тобто відповідними органами визначаються її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення.

Посадовими особами вважаються керівники й заступники керівників органів державної влади та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативно-правовими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і контрольних функцій, діяльність яких має владно-розпорядчий

характер і спрямована на організацію й забезпечення ефективної праці підпорядкованих їм органів, структурних підрозділів, державних службовців.

Термін «керівник» означає посадову особу державного органу, сукупність кваліфікаційних ознак якої визначає статус керівника.

Законом України «Про державну службу» введено поняття «керівник державної служби в державному органі» — посадова особа, яка обіймає вищу посаду державної служби в державному органі. До її посадових обов'язків належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі. Керівник державної служби здійснює такі функції:

- організовує планування роботи з персоналом державного органу, а також проведення конкурсів на обіймання вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог цього Закону;

- забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності й стимулює просування по службі;

- забезпечує своєчасне оприлюднення й передання Нацдержслужбі інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється;

- призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад;

- присвоює ранги державним службовцям державного органу, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

- забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу;

- здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до Закону України «Про державну службу»;

- здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі;

- розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

– приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

– виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями;

– створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення.

Державний секретар міністерства має право доручення державним службовцям і працівникам апарату міністерства з питань, пов'язаних із забезпеченням своєчасного та якісного виконання завдань міністерства й організації поточної роботи апарату міністерства. Доручення міністра державним службовцям і працівникам апарату міністерства і доручення першого заступника міністра й заступників міністра державним службовцям структурних підрозділів державної політики одночасно доводяться міністром, його першим заступником і заступниками до відома державного секретаря міністерства для забезпечення організації та здійснення контролю за їх виконанням. Державний секретар у разі потреби подає пропозиції міністрові, першому заступникові міністра й заступникам міністра, зокрема, щодо уточнення термінів виконання й виконавців, визначених у відповідних дорученнях.

Класифікація посад державної служби. Основою посадової систематизації системи державної служби є метод класифікації посад, який дає змогу встановити рангову структуру й відповідні компенсаційні рівні для персоналу державної служби. Система класифікації посад є необхідним інструментом функціонування інституту державної служби.

Класифікацію посад державної служби можна визначити як організацію в групи робочих місць у державному органі залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців.

У міжнародній практиці в основу класифікації посад державної служби покладено два підходи:

1) визначення рангу посади — класифікація посад відповідно до способу вступу на посаду, функцій, закріплених за посадою, посадових обов'язків, що визначають ранг особи, яка обійме цю посаду, а також її матеріальне забезпечення. Класифікація посад є засобом визначення обов'язків та умов відповідальності за посадою, ієрархії взаємовідносин у всіх структурах державної служби (Україна, США);

2) визначення рангу особи — на основі визначення кваліфікації, навичок, уміння й здібностей особи їй присвоюється відповідний ранг державної служби, що не залежить від посади, яку обійматиме конкретний службовець (Німеччина, Франція, Велика Британія). За цими критеріями виокремлюються відповідні групи державних службовців (вища, висока, середня, проста). При такій системі рівень заробітної плати, пенсійне забезпечення, медичне обслуговування не пов'язуються з видами виконуваної службовцем роботи.

Відповідно до першого підходу всі державні службовці поділяються на дві групи:

- кар'єрні службовці – державні службовці, які обіймають посади на основі конкурсного відбору безстроково;
- позакар'єрні службовці – державні службовці, посади яких заміщуються шляхом призначення або за контрактом (строковим договором).

Службова кар'єра – це суб'єктивно усвідомлені власні судження працівника про своє трудове майбутнє, очікувані шляхи самовираження й задоволення працею. Іншими словами, кар'єра — це поступове просування працівника по службі, змінення кваліфікаційних можливостей, навичок, здібностей і розмірів винагород, пов'язаних з його діяльністю. Кар'єра державних службовців складається з таких етапів:

1) входження (прийняття на державну службу, ознайомлення з функціональними обов'язками, набуття першого досвіду);

2) становлення (соціалізація в колективі, формування системного уявлення про структурно-функціональні зв'язки, специфіку управлінської праці);

3) стабільність (опанування професії, досягнення стійкого положення в колективі, подальше просування по службі, самоутвердження);

4) зрілість (максимальне використання власного кар'єрного потенціалу, нарощення авторитету);

5) завершення (високий статус, визнання професіоналізму й компетентності, ушанування заслуг, відчуття необхідності передати свої знання та досвід іншим).

Розрізняють два види службової кар'єри:

а) професійно-посадова — посади, які обіймає людина протягом свого життя;

б) внутрішньоорганізаційна — охоплює послідовність посад, які обіймає працівник у межах одного державного органу.

Тип ділової кар'єри — різновид кар'єрного зростання державного службовця за видом діяльності, спрямованістю, місцем

проходження державної служби та іншими класифікаційними ознаками. Розрізняють такі типи ділової кар'єри:

1) за видом діяльності: посадова (змінення статусу держслужбовця, його соціальної ролі), професійна (досягнення високих результатів, визнання в конкретному виді професійної діяльності);

2) за можливістю здійснення: потенційна (очікувана, запланована), реальна (досягнута в певному виді діяльності й конкретній організації);

3) за швидкістю просування: послідовна (поступове проходження посадової ієрархії відповідно до набутої професійної компетентності), прискорена (зменшення терміну перебування на одній посаді найбільш обдарованих особистостей), стрімка (несподіване заміщення керівних посад, пов'язане з політичною кон'юнктурою або за рішенням посадових осіб найвищого рівня);

4) за спрямуванням розвитку: вертикальна (просування на більш високі щаблі службової ієрархії), горизонтальна (міжвідомчі й територіальні переміщення в межах одного рівня службової ієрархії);

5) за місцем проходження: динамічна (неодноразове змінення посад при вертикальному просуванні або горизонтальному переміщенні), статична (здійснення професійного зростання на одній і тій самій посаді);

6) за характером реалізації: типова (досягнення найвищого рівня визнання й зростання шляхом проходження повного циклу держслужби) і стабільна (постійність і незмінність професійної діяльності).

Строкове призначення на посаду державної служби згідно із Законом «Про державну службу» здійснюється у двох випадках:

– призначення на посаду державної служби категорії «А» — на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення на ще один термін або наступного переведення за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

– обіймання посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до цього Закону зберігається посада державної служби.

Категорія посад державної служби — класифікаційний підхід визначення місця посади в управлінській ієрархії, згідно з яким посади систематизуються залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців.

У Законі передбачено, що кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» в державному органі має становити не більше третини його штатної кількості.

Згідно із Законом «Про державну службу» встановлено дев'ять рангів державних службовців, що присвоюються:

– державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «А» — 1, 2, 3-й ранг;

– державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «Б», — 3, 4, 5, 6-й ранг;

– державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «В», — 6, 7, 8, 9-й ранг.

Проходження державної служби — це кілька ключових етапів, які в сукупності становлять процес перебування державного службовця на посаді. Суспільний інститут проходження державної служби складається з організації добору кадрів, переміщення працівників по службі, присвоєння їм рангів і стимулювання праці, оцінювання результатів службової діяльності, відповідальності, припинення державної служби.

Особи, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим Кабінетом Міністрів України. До спеціальних вимог належать такі:

1. Знання законодавства.
2. Професійні знання (відповідно до посади).
3. Наявність лідерських навичок.
4. Уміння приймати ефективні рішення.
5. Комунікації та взаємодія.
6. Керування змінами.
7. Керування організацією та персоналом.
8. Особистісні компетенції.
9. Керування публічними фінансами.
10. Робота з інформацією.

Компетенції, що можуть включатися до спеціальних вимог до осіб, які претендують на обіймання посад державної служби категорії «Б»:

1. Лідерство.
2. Прийняття ефективних рішень.
3. Комунікації та взаємодія.
4. Упровадження змін.
5. Керування організацією роботи й персоналом.
6. Особистісні компетенції.

Компетенції, що можуть включатися до спеціальних вимог до осіб, які претендують на обіймання посад державної служби категорії «В»:

1. Якісне виконання поставлених завдань.
2. Командна робота й взаємодія.

3. Сприйняття змін.
4. Технічні вміння.
5. Особистісні компетенції.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Прийняття на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених у Законі «Про державну службу».

У державних органах (Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки, Міноборони, Міністерство внутрішніх справ, Держспецзв'язок, Національна поліція) на обіймання посад, зазначених у переліку посад, які пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони й національної безпеки, проводиться закритий конкурс.

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

В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця обійманій посаді із зазначенням його терміну. При призначенні особи на посаду державної служби вперше випробування є обов'язковим. Випробування при призначенні на посаду державної служби встановлюється терміном до шести місяців. У разі незгоди особи з рішенням про встановлення випробування вона вважається такою, що відмовилася від обіймання посади державної служби. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на обіймання вакантної посади державної служби.

Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їх кар'єри, виявлення потреби в професійному навчанні.

Результати службової діяльності оцінюються на основі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки й вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Завдання й ключові показники мають відображати кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, вимірюватися в кількісному та (або) якісному вираженні.

За результатами оцінювання службової діяльності державного

службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання державним службовцем негативної оцінки не раніше ніж через три місяці проводиться повторне оцінювання результатів його службової діяльності. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється зі служби відповідно до пункту 3 частини 1 статті 87 Закону «Про державну службу».

Відповідно до рівня професійної компетенції державних службовців з урахуванням потреб у підвищенні кваліфікації таких державних службовців і результатів оцінювання їх службової діяльності організують і проводять тренінги. Тренінг є видом підвищення рівня кваліфікації державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А», що проводиться з метою набуття й удосконалення державними службовцями професійних компетентностей, необхідних для ефективного й на належному рівні виконання посадових обов'язків, керування людськими ресурсами на державній службі, адаптації кращого світового досвіду публічного управління й адміністрування, ознайомлення з новими актами законодавства, обміну професійним досвідом.

Професійне навчання державних службовців провадиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за рубежом. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців провадиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації — не менше одного разу на три роки.

Державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності разом зі службою керування персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник і затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, у якому він працює.

4.3. Спеціалізована державна служба

Спеціалізована служба – це вид державної служби, що здійснюється в державних органах, окрім їх апарату, повноваженням

яких властива галузева специфіка, а державні службовці виконують особливі (спеціальні) функції.

До спеціалізованої належать такі види державної служби:

- 1) дипломатична;
- 2) податкова;
- 3) митна.

Дипломатична служба — це державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за рубежом.

Відносини, що виникають у зв'язку зі вступом на дипломатичну службу посадових осіб дипломатичної служби, її проходженням, припиненням, а також оплатою праці, соціально-побутовим забезпеченням, заохоченнями й соціальними гарантіями, робочим часом і часом відпочинку, відпустками, відповідальністю посадових осіб дипломатичної служби, регулюються законами України «Про дипломатичну службу», «Про державну службу» та іншими актами законодавства України. Дія норм законодавства про державну службу й працю поширюється на посадових осіб дипломатичної служби в частині відносин, не врегульованих Законом України «Про дипломатичну службу».

Основні принципи дипломатичної служби:

- патріотизм;
- відстоювання національних інтересів України;
- пріоритет прав і свобод людини й громадянина;
- демократизм і законність;
- гуманізм і соціальна справедливість;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність;
- об'єктивність, чесність, порядність;
- належне виконання службових обов'язків і додержання трудової дисципліни;
- інші принципи, визначені в Законі України «Про державну службу».

Дипломатична посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу дипломатичної служби з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками з виконання дипломатичних або консульських функцій. Дипломатичними посадами є такі:

- Державний секретар Міністерства закордонних справ України;
- Надзвичайний і Повноважний Посол України;

- Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві;
- Постійний представник України при міжнародній організації;
- Представник України при міжнародній організації;
- Глава Місії України при міжнародній організації;
- Генеральний консул України;
- заступник Постійного представника України при міжнародній організації;
- заступник Представника України при міжнародній організації;
- заступник Глави Місії України при міжнародній організації;
- радник-посланник;
- Посол з особливих доручень;
- Дипломатичний радник;
- Консул України;
- Представник Міністерства закордонних справ України на території України;
- радник;
- консул у консульській установі України;
- перший секретар;
- другий секретар;
- віцеконсул у консульській установі України;
- третій секретар;
- консульський агент у консульській установі України;
- аташе.

Дипломатичними посадами є також посади керівників структурних підрозділів апарату Міністерства закордонних справ України, утворених для забезпечення виконання завдань і функцій Міністерства закордонних справ України із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин, та їх заступників. Дипломатичні службовці обіймають дипломатичні посади на постійній основі або за контрактом у випадках, визначених у Законі України «Про дипломатичну службу». Контракт про проходження дипломатичної служби — письмовий договір, що укладається на певний термін між громадянином України та Міністерством закордонних справ України для врегулювання правових відносин, що виникають між ними у зв'язку з роботою на посадах дипломатичної служби в органах дипломатичної служби.

Дипломатичні посади в органах дипломатичної служби поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності.

Найвищі посадові особи в системі органів дипломатичної служби:

1. Міністр закордонних справ очолює Міністерство закордонних справ України, здійснює керівництво діяльністю органів дипломатичної служби, затверджує структуру органів дипломатичної служби, а також виконує інші функції, визначені в Законі України «Про дипломатичну службу», інших актах законодавства України.

2. Державний секретар Міністерства закордонних справ України забезпечує діяльність органів дипломатичної служби та відповідно до затвердженої Міністром закордонних справ України структури органів дипломатичної служби затверджує їх штатні розписи й кошториси, а також виконує інші функції, визначені законодавством України.

3. Надзвичайний і Повноважний Посол України є вищим офіційним представником України, який здійснює загальне керування, координацію й контроль за діяльністю посадових осіб та інших працівників Посольства України, керівників інших закордонних дипломатичних установ України у державі акредитації, а також посадових та інших осіб, членів делегацій України, які перебувають у цій державі з метою виконання посадових або службових обов'язків.

Конкурс на обіймання посади дипломатичної служби проводиться конкурсною комісією Міністерства закордонних справ України у порядку, установленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, установлених Законом України «Про дипломатичну службу». У разі неможливості заповнення посади дипломатичної служби в порядку ротації проводиться конкурс на обіймання посади дипломатичної служби в порядку, установленому в Законі України «Про державну службу».

На посадових осіб дипломатичної служби поширюються обмеження, установлені в законах України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про дипломатичну службу».

Дипломатичний ранг — це спеціальне звання, яке відповідно до Конституції України й Закону України «Про дипломатичну службу» присвоюється дипломатичним службовцям.

У Законі України «Про дипломатичну службу» встановлено такі дипломатичні ранги:

- Надзвичайний і Повноважний Посол;
- Надзвичайний і Повноважний Посланник першого класу;
- Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу;
- радник першого класу;
- радник другого класу;
- перший секретар;
- другий секретар;
- третій секретар;
- аташе.

Дипломатичний ранг присвоюється згідно з посадою, яку обіймає дипломатичний службовець.

Особі, яку вперше призначено на дипломатичну посаду, присвоюється найнижчий дипломатичний ранг, до якого приписана її посада. Дипломатичні ранги присвоюються дипломатичним службовцям після призначення на дипломатичну посаду, а в разі встановлення випробування — після закінчення його терміну.

Відставкою дипломатичних службовців є припинення дипломатичної служби дипломатичним службовцем, який обіймає дипломатичну посаду категорії «А» та має дипломатичний ранг Надзвичайного й Повноважного Посла.

Граничний вік службовця, що перебуває на дипломатичній службі, становить 65 років. Після досягнення 65-річного віку особи, яким присвоєно дипломатичний ранг Надзвичайного й Повноважного Посла, можуть перебувати на дипломатичних посадах, призначення на які здійснює Президент України.

Податкова й митна служба. Працівники органів доходів і зборів, на яких Митним і Податковим кодексами України покладено здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, є посадовими особами. Посадові особи органів доходів і зборів є державними службовцями.

Правове становище посадових осіб органів доходів і зборів визначається Митним і Податковим кодексами України, законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України. Зокрема, особи, уперше прийняті на службу до органів доходів і зборів, приймають Присягу державних службовців, якщо раніше вони не приймали такої Присяги; з прийняттям на службу може бути встановлено випробування відповідно до Закону України «Про державну службу».

Посадові особи митних органів не можуть обіймати посади, при перебуванні на яких передбачається прийняття рішень з питань діяльності підприємств, контроль за діяльністю яких відповідно до Митного кодексу України покладено на органи доходів і зборів, а також не можуть мати службових зносин з такими підприємствами, якщо у штаті цих підприємств є близькі родичі зазначених посадових осіб.

Спеціальні звання податкової та митної справи присвоюються довічно. Позбавлення спеціальних звань здійснюється винятково за вироком суду у випадках, передбачених у Кримінальному кодексі України.

Працівники органів доходів і зборів мають формений одяг з відповідними знаками розрізнення, який видається безплатно в межах кошторисних витрат.

Особі, яка має спеціальне звання посадової особи органів доходів і зборів і призначається на посаду державного службовця, присвоюється ранг відповідно до співвідношення між рангами державних службовців і спеціальними званнями.

5. СЛУЖБА БЕЗПЕКИ

5.1. Військова служба

Військова служба — публічна служба особливого характеру, що полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежністю й територіальною цілісністю.

Військова служба має такі ознаки:

- здійснюється специфічною організацією, що засновується державою, військовою організацією держави;
- порядок та умови вступу (залучення) до військової організації, перебування в ній і виходу з неї визначає держава;
- військова організація держави призначена для захисту держави від зовнішнього посягання спеціальними військовими методами, при яких припускається застосування засобів озброєної боротьби;
- внутрішнє облаштування військової організації, порядок керування нею, призначення її керівників і встановлення відмінностей осіб, які до неї входять, від іншого населення країни визначає держава;
- фінансування військової організації відбувається за кошти державного бюджету.

Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби.

Видами військової служби є такі:

- строкова військова служба;
- військова служба за призовом під час мобілізації, на особливий період;
- військова служба за контрактом осіб рядового складу;
- військова служба за контрактом осіб сержантського і старшинського складу;
- військова служба (навчання) курсантів вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки;

- військова служба за контрактом осіб офіцерського складу;
- військова служба за призовом осіб офіцерського складу.

Правовою основою військового обов'язку й військової служби є Конституція України, закони України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», інші закони України, а також прийняті відповідно до них укази Президента України та інші нормативно-правові акти щодо забезпечення обороноздатності держави, виконання військового обов'язку, проходження військової служби, служби у військовому резерві й статусу військовослужбовців, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Класифікація військовослужбовців, резервістів та військовозобов'язаних за складом:

- 1) рядовий склад;
- 2) сержантський і старшинський склад;
- 3) офіцерський склад.

У Законі України «Про військовий обов'язок і військову службу» встановлено військові звання.

Присвоєння й позбавлення військових звань, пониження й поновлення у військовому званні військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, переатестація осіб, які мають спеціальні звання або класні чини, присвоєння військових звань здійснюється в порядку, визначеному в статутах Збройних Сил України, у положеннях «Про проходження військової служби» та «Про проходження громадянами України служби у військовому резерві». Військові звання присвоюються довічно.

Перелік посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом, затверджується Президентом України, а посад інших військовослужбовців — Міністерством оборони України.

Співвідношення кількості офіцерського складу за військовими званнями та граничні терміни перебування осіб офіцерського складу на посадах у Збройних Силах України та інших військових формуваннях встановлюються відповідно Міністерством оборони України, іншими центральними органами виконавчої влади, які згідно з законом здійснюють керування військовими формуваннями. Порядок призначення на військові посади встановлюється Конституцією України, законами України, положеннями «Про проходження військової служби», «Про проходження громадянами України служби у військовому резерві».

Військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань може бути відряджено до державних органів, підприємств, установ, організацій, а також державних і комунальних навчальних закладів для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі. Перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями в таких державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також у державних і комунальних навчальних закладах, затверджується Президентом України.

Військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань відповідно до міжнародних договорів України може бути направлено для проходження військової служби на посадах у багатонаціональних органах військового керування, закордонних дипломатичних установах України та міжнародних організаціях.

Для військовослужбовців установлюються військова форма одягу й знаки розрізнення. Військова форма одягу — комплект одноманітних за конструкцією та регламентованих за зовнішнім виглядом предметів одягу, взуття й окремих видів спорядження, установлений для військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань.

Граничний вік перебування на військовій службі встановлюється:

— для військовослужбовців рядового, сержантського й старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом, — до 45 років;

— для військовослужбовців молодшого офіцерського складу — до 45 років;

— для військовослужбовців старшого офіцерського складу: майорів (капітанів 3 рангу), підполковників (капітанів 2 рангу) — до 50 років; полковників (капітанів 1 рангу) — до 55 років;

— для військовослужбовців вищого офіцерського складу — до 60 років.

Тривалість строкової військової служби в календарному обчисленні є такою:

— для солдатів і матросів, сержантів і старшин, які проходять строкову військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, — до 18 місяців;

— для осіб, які на час призову на строкову військову службу мають ступінь вищої освіти спеціаліст або магістр, — до 12 місяців.

Для громадян України, які приймаються на військову службу за контрактом і призначаються на посади, установлюються такі терміни військової служби в календарному обчисленні:

— для осіб рядового складу — 3 роки;

– для осіб сержантського і старшинського складу — від 3 до 5 років;

– для курсантів вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів — час навчання.

– для осіб офіцерського складу:

– для громадян, яким первинне військове звання присвоєно після проходження повного курсу військової підготовки за програмою підготовки офіцерів запасу або в порядку атестування осіб до присвоєння первинних військових звань офіцерського складу запасу, — від 2 до 5 років;

– для інших громадян — від 1 до 5 років.

Термін проходження військової служби може бути продовжено за новим контрактом до досягнення граничного віку перебування на військовій службі:

– для військовослужбовців, які проходять військову службу на посадах рядового складу, — на 3 роки;

– для військовослужбовців, які проходять військову службу на посадах сержантського й старшинського складу, — на термін від 3 до 5 років;

– для осіб офіцерського складу — на термін від 5 до 10 років.

Для осіб офіцерського складу, які мають право на пенсію за вислугу років, за їх бажанням проходження військової служби за новим контрактом може бути продовжено на термін від 2 до 10 років, але не більше ніж до досягнення граничного віку перебування на військовій службі.

Служба у Збройних Силах України. Особовий склад Збройних Сил України формується з військовослужбовців і працівників Збройних Сил України. Окремі посади працівників Збройних Сил України можуть комплектуватися громадянами, які проходять альтернативну (невійськову) службу в порядку, визначеному законом. Громадяни України, які проходять військову службу та службу у військовому резерві у Збройних Силах України, складають військову присягу на вірність Українському народові.

Військовослужбовці призупиняють членство у політичних партіях і професійних спілках на період військової служби. Військовослужбовці можуть бути членами громадських організацій, за винятком організацій, статутні положення яких суперечать засадам діяльності Збройних Сил України, і можуть брати участь в їх роботі у вільний від обов'язків військової служби час, коли вони вважаються такими, що не виконують обов'язків військової служби. Організація страйків військовослужбовцями та резервістами під час виконання

ними обов'язків служби у військовому резерві і участь в їх проведенні не допускаються.

Військові посадові особи — це військовослужбовці, які обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством.

Міністр оборони України здійснює військово-політичне й адміністративне керування Збройними Силами України, а також інші повноваження, передбачені законодавством.

Військово-політичне керування Збройними Силами України — діяльність, спрямована на забезпечення реалізації політики держави у Збройних Силах України, політичних і стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і напрямів розвитку Збройних Сил України.

Міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України з-поміж цивільних осіб. Міністр оборони України підпорядковується Президенту України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України, є підзвітним Верховній Раді України.

Міністр оборони України здійснює керування Міністерством оборони України, військово-політичне й адміністративне керування Збройними Силами України безпосередньо та через першого заступника Міністра оборони України, заступників Міністра оборони України, а також через Головнокомандувача Збройних Сил України. Перший заступник Міністра оборони України та заступники Міністра оборони України призначаються на посади з-поміж цивільних осіб.

Найвищою військовою посадовою особою у Збройних Силах України є Головнокомандувач Збройних Сил України. Через Генеральний штаб Збройних Сил України він здійснює безпосереднє військове керування – діяльність, спрямовану на здійснення заходів щодо розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ їх застосування, а також керування ними.

Генеральний штаб Збройних Сил України є головним органом військового керування з планування оборони держави, стратегічного планування застосування Збройних Сил України та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації й контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування й силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Розвідувальна служба. Розвідувальні органи України — це державні органи або структурні підрозділи у їх складі, уповноважені

законом здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз. Розвідувальні органи як суб'єкти забезпечення національної безпеки й оборони України беруть участь у формуванні й реалізації державної політики з питань національної безпеки й оборони у визначених законодавством сферах. Повноваження розвідувальних органів визначаються законодавством України. Пріоритетні завдання розвідувальним органам визначаються Президентом України.

Співробітниками розвідувальних органів України є військовослужбовці та службовці кадрового складу розвідувальних органів України, а також військовослужбовці, службовці та працівники, які не належать до кадрового складу цих органів.

На військовослужбовців розвідувальних органів, у тому числі тих, які не належать до кадрового складу, поширюється дія законодавства України про проходження військової служби з урахуванням особливостей, зумовлених специфікою завдань, які виконуються зазначеними військовослужбовцями. Особливості проходження військової служби в розвідувальних органах України визначаються Президентом України.

Особи, прийняті для проходження служби в розвідувальних органах України, мають право на повернення в устанавленому законодавством порядку за наявності вакантної посади до органів, з яких їх було направлено (переведено), для подальшого проходження військової або державної служби відповідно до посад, військових (спеціальних) звань, класних чинів і рангів державних службовців, одержаних за час служби в розвідувальних органах України, із зарахуванням до безперервного стажу роботи (служби) часу перебування в розвідувальних органах України.

Службовці кадрового складу розвідувальних органів України є державними службовцями.

Співробітники кадрового складу розвідувальних органів для виконання своїх функціональних обов'язків можуть обіймати з додержанням вимог Закону України «Про розвідувальні органи України» посади в органах державної влади, на підприємствах, в установах і організаціях будь-якої форми власності без розкриття їх належності до розвідувальних органів. Посадові особи зазначених державних органів, підприємств, установ та організацій несуть передбачену законом відповідальність за розголошення відомостей про належність цих співробітників до розвідувальних органів, якщо такі стали їм відомими під час роботи.

Розвідувальні органи України можуть мати кадровий резерв з-поміж фахівців відповідних спеціальностей.

Співробітники кадрового складу розвідувальних органів України

під час виконання ними службових обов'язків перебувають під спеціальним захистом держави. Ніхто, крім органів державної влади й посадових осіб, визначених у Законі України «Про розвідувальні органи України», не має права втручатися в їх службову діяльність.

Для захисту життя, здоров'я, житла й майна співробітників розвідувальних органів України та їх близьких родичів (дружини, чоловіка, батьків, дітей, рідних братів і сестер) від протиправних посягань і загроз у зв'язку зі службовою діяльністю цих співробітників розвідувальні органи України здійснюють спеціальні заходи щодо забезпечення безпеки в порядку, передбаченому Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та іншими актами законодавства України.

Службовці кадрового складу розвідувальних органів України мають право виходу на пенсію на підставах і умовах, передбачених у Законі України «Про державну службу». Пенсійне забезпечення співробітників розвідувальних органів України з-поміж військовослужбовців здійснюється в порядку й у розмірах, установлених Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Державна спеціальна служба транспорту є спеціалізованим військовим формуванням, що належить до системи Міністерства оборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період, зокрема, виконання завдань з технічного прикриття, відбудови, встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

З введенням воєнного стану Державна спеціальна служба транспорту приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану й підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України, про що зазначається в указі Президента України про введення воєнного стану, який затверджується Верховною Радою України.

Керування Державною спеціальною службою транспорту здійснює керівник органу управління Державною спеціальною службою транспорту.

До особового складу Державної спеціальної служби транспорту належать військовослужбовці, державні службовці та працівники. Стосовно осіб, які претендують на обіймання посад у Державній спеціальній службі транспорту, на яких передбачається зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, провадиться спеціальна

перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто, у порядку, установленому Законом України «Про запобігання корупції».

Державна спеціальна служба транспорту комплектується військовослужбовцями на добровільній основі за контрактом і кадровим складом, а також за призовом.

Перелік посад військовослужбовців, які можуть обіймати державні службовці й працівники, визначається Міністерством оборони України. Відносини, пов'язані з прийняттям громадян на роботу, виконанням ними службових обов'язків, звільненням з роботи у Державній спеціальній службі транспорту, регулюються законодавством України.

Військовослужбовці та працівники воєнізованої охорони Державної спеціальної служби транспорту мають право зберігати, носити, використовувати й застосовувати зброю та спеціальні засоби на підставах і в порядку, визначених Законом України «Про Збройні Сили України», статутами Збройних Сил України та іншими актами законодавства.

Підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації особового складу Державної спеціальної служби транспорту провадяться у навчальних центрах, навчальних закладах Міністерства оборони України, інших навчальних закладах України та інших держав.

5.2. Правоохоронна служба

Правоохоронна служба — це професійна службова діяльність громадян у правоохоронних органах, служба в установах, що здійснюють функції щодо забезпечення безпеки, законності й правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини й громадянина.

Правоохоронна діяльність є формою активного реагування правової держави на злочини, адміністративні правопорушення, їх причини й наслідки, а також інші негативні протиправні явища з метою забезпечення виконання вимог правових норм, неухильного дотримання принципів законності. Правоохоронна діяльність складається із цілеспрямованих дій:

- виявлення загроз наявному правовому порядку;
- попередження порушень правопорядку;
- припинення порушень правопорядку;
- відновлення правового порядку;
- застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку.

До правоохоронної служби належать:

- поліцейська служба (у Національній поліції);

- гвардійська служба (у Національній гвардії);
- прикордонна служба;
- охоронна служба (в Управлінні державної охорони);
- розслідувальна служба (у Державному бюро розслідувань);
- антикорупційна служба (у Національному антикорупційному бюро);
- кримінально-виконавча служба (у Державній кримінально-виконавчій службі);
- служба в податковій міліції.

Поліцейська служба. Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує громадську безпеку й порядок, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидію злочинності, а також надає визначені законодавством послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Поліцейська служба — це публічна служба особливого характеру, що є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень. Поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції.

Для забезпечення прозорого добору (конкурсу) і просування службою поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції утворюються постійні поліцейські комісії.

Призначення на посаду поліцейського здійснюється безстроково (до виходу на пенсію або у відставку) за умови успішного виконання ним службових обов'язків.

Строкове призначення здійснюється в разі заміщення посади поліцейського на період відсутності особи, за якою відповідно до закону зберігається посада поліцейського, і посад, призначенню на які передують укладення контракту.

Контракт про проходження служби в поліції — це письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, яку представляє поліція, для визначення правових відносин між сторонами. Контракт є підставою для видання наказу про прийняття особи на службу в поліції та/або призначення її на відповідну посаду.

З метою оцінювання ділових, професійних, особистих якостей, освітнього й кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки поліцейських на підставі глибокого й всебічного вивчення, визначення

відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри проводиться атестування.

Рішення про проведення атестування приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами. Атестування проводиться атестаційними комісіями органів (закладів, установ) поліції, що створюють їх керівники. Порядок проведення атестування поліцейських затверджується Міністром внутрішніх справ України.

Переміщення поліцейських в органах, закладах та установах поліції здійснюється:

- 1) на вищу посаду — у порядку просування по службі;
- 2) на рівнозначні посади:
 - для більш ефективної служби, виходячи з інтересів служби;
 - за ініціативою поліцейського;
 - у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням реорганізації;
 - у разі необхідності проведення кадрової заміни в місцевостях з особливими природними, географічними, геологічними, кліматичними, екологічними умовами;
 - за станом здоров'я — на підставі рішення медичної комісії;
 - з меншим обсягом роботи з урахуванням професійних і особистих якостей — на підставі висновку атестації;
 - у разі звільнення з посади на підставі рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри відповідно до ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію»;
- 3) на посади, нижчі за ту, на якій перебував поліцейський:
 - у зв'язку зі скороченням штатів або реорганізацією в разі неможливості призначення на рівнозначну посаду;
 - за станом здоров'я — на підставі рішення медичної комісії;
 - через службову невідповідність — на підставі висновку атестації з урахуванням професійних і особистих якостей;
 - за ініціативою поліцейського;
 - як виконання накладеного дисциплінарного стягнення — звільнення з посади відповідно до Дисциплінарного статуту Національної поліції України;
 - у разі звільнення з посади на підставі рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри відповідно до ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію»;
- 4) у зв'язку із зарахуванням на навчання до вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання, що здійснює підготовку поліцейських, на денну форму навчання, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання.

Поліцейський зобов'язаний:

- неухильно дотримуватися положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, і Присяги поліцейського;

- професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва;

- поважати й не порушувати прав і свобод людини;

- надавати невідкладну, зокрема домедичну й медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя або здоров'я;

- зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків;

- інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливають його подальшу службу в поліції або перебування на обійманій посаді.

За поліцейськими зберігаються всі права, визначені для громадян України Конституцією та законами України, крім обмежень, установлених цим та іншими законами України.

В органах (зкладах, установах) поліції з метою захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів поліцейських відповідно до вимог законодавства можуть утворюватися професійні спілки. Обмеження прав професійних спілок поліцейських порівняно з іншими професійними спілками не допускається.

Поліцейські зобов'язані проходити підвищення кваліфікації за відповідним напрямом службової діяльності:

- не рідше одного разу на три роки;

- перед призначенням на керівну посаду, у тому числі на вищу керівну посаду, ніж обіймана. Поліцейських, які не пройшли курсів підвищення кваліфікації або не виконали відповідну навчальну програму (отримали незадовільні оцінки за її підсумками), не може бути призначено на вищі посади.

Граничний вік перебування на службі в поліції. Поліцейські, які мають спеціальні звання молодшого складу поліції, перебувають на службі до досягнення ними 55-річного віку.

Особи, які мають спеціальні звання середнього й вищого складу поліції, залежно від присвоєних їм спеціальних звань перебувають на службі до досягнення ними такого віку:

- до підполковників поліції включно — 55 років;

- полковники, генерали поліції — 60 років.

Поліцейські, які досягли граничного віку перебування на службі в поліції, мають бути звільненими зі служби.

Установлено такі види спеціальних звань поліцейських:

1) спеціальні звання молодшого складу:

- рядовий;
- капрал;
- сержант;
- старший сержант;

2) спеціальні звання середнього складу:

- молодший лейтенант;
- лейтенант;
- старший лейтенант;
- капітан;
- майор;
- підполковник;
- полковник;

3) спеціальні звання вищого складу поліції:

- генерал третього рангу;
- генерал другого рангу;
- генерал першого рангу.

Військовослужбовцям і громадянам, які мають військові або спеціальні звання, класні чини, під час прийняття на службу в поліції присвоюються первинні спеціальні звання поліції, що відповідають наявним у них військовим або спеціальним званням, класним чинам, у порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України. Громадянам, яких було звільнено зі служби в поліції, під час повторного прийняття на службу присвоюється спеціальне звання поліції, яке вони мали на момент звільнення.

До поліцейських можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень — засобів підтримки службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) сувора догана;
- 4) попередження про неповну службову невідповідність;
- 5) пониження в спеціальному званні на один ступінь;
- 6) звільнення з посади;
- 7) звільнення зі служби в поліції.

Дисциплінарним проступком визначається протиправна дія або бездіяльність поліцейського, що полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні або неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень і

заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що дискредитують поліцію.

Гвардійська служба. Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначена для виконання завдань із захисту й охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами — із забезпечення державної безпеки й захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп і злочинних організацій.

Військово-політичне та адміністративне керування Національною гвардією України здійснює Міністр внутрішніх справ України.

Командувач Національної гвардії України має першого заступника й чотирьох заступників, які належать до вищого командування Національної гвардії України. Перший заступник і заступники командувача Національної гвардії України призначаються на посади за поданням командувача Національної гвардії України та звільняються з посад Президентом України.

Керівники структурних підрозділів головного органу військового керування Національної гвардії України, органів військового керування оперативно-територіальних об'єднань і вищих військових навчальних закладів Національної гвардії України призначаються на посаду за погодженням з Президентом України й звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України. Керівники військових частин (підрозділів) Національної гвардії України призначаються за погодженням з Міністром внутрішніх справ України й звільняються з посади командувачем Національної гвардії України.

Особовий склад Національної гвардії України складається з військовослужбовців і працівників. Національна гвардія України комплектується військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом і за призовом. Головний орган військового управління Національної гвардії України та органи військового управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України можуть комплектуватися державними службовцями.

Громадяни України, які проходять військову службу та службу у військовому резерві Національної гвардії України, складають військову присягу на вірність Українському народові, при виконанні обов'язків служби носять військовий формений одяг, їм довічно встановлюються законом військові звання.

Підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації осіб офіцерського складу Національної гвардії України провадиться згідно із законодавством України у вищих військових навчальних закладах Національної гвардії України, інших вищих навчальних закладах, а також за рубежом. Підготовка рядового, сержантського й старшинського складу провадиться у відповідних навчальних військових частинах (центрах) Національної гвардії України, а також на договірних засадах у навчальних частинах Збройних Сил України або правоохоронних органів спеціального призначення й навчальних закладах системи Міністерства внутрішніх справ України.

Військовослужбовці Національної гвардії України на період військової служби припиняють членство в політичних партіях і професійних спілках.

За вчинення протиправних дій і бездіяльність військовослужбовці Національної гвардії України несуть дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову, адміністративну й кримінальну відповідальність згідно із законом.

Прикордонна служба. Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Діяльність Державної прикордонної служби України провадиться на основі дотримання прав і свобод людини й громадянина. Органи, військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України зобов'язані поважати гідність людини, виявляти до неї гуманне ставлення.

Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру:

1) Адміністрація Державної прикордонної служби України (Держприкордонслужби) — центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Адміністрація реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

2) територіальні органи Адміністрації Держприкордонслужби;

3) Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони;

4) органи охорони державного кордону — прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини;

5) розвідувальний орган Адміністрації Держприкордонслужби.

У системі Державної прикордонної служби України є також навчальні заклади, науково-дослідні установи, підрозділи спеціального призначення й органи забезпечення.

Керування Державною прикордонною службою України та діяльністю Адміністрації Держприкордонслужби здійснює Голова Державної прикордонної служби України, який має двох заступників, у тому числі одного першого. Їх призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ.

До особового складу Державної прикордонної служби України входять військовослужбовці й працівники Державної прикордонної служби України.

Військовослужбовці й працівники Державної прикордонної служби України на період військової служби й роботи призупиняють членство в політичних партіях. Вони можуть бути членами громадських організацій, статутні положення яких не суперечать засадам діяльності Державної прикордонної служби України, і брати участь у їх роботі у вільний від виконання службових обов'язків час.

Організація військовослужбовцями й працівниками Державної прикордонної служби України страйків та її участь у проведенні таких страйків не допускаються.

Охоронна служба. Охоронна служба здійснюється публічними службовцями в Управлінні державної охорони України й Службі судової охорони.

Управління державної охорони України (УДОУ) — державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президенту України та підконтрольний Верховній Раді України. Управління державної охорони України відповідно до закону здійснює державну охорону органів державної влади України, забезпечення безпеки посадових осіб та охорони об'єктів, визначених законом.

Кадри Управління державної охорони України складаються з військовослужбовців, прийнятих на військову службу за контрактом, військовослужбовців строкової служби та працівників, які уклали з ним трудовий договір.

На службу (роботу) до Управління державної охорони України приймаються на договірній основі громадяни України, здатні за своїми діловими й моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки.

Військовослужбовці Управління державної охорони України мають право на носіння військового форменого одягу зі знаками розрізнення, зразки яких затверджуються відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Військовослужбовцям Управління державної охорони України видається службове посвідчення, зразок якого затверджується Президентом України.

Військовослужбовці Управління державної охорони України зобов'язані:

1) наполегливо й послідовно втілювати в життя політику держави у сфері оборони й забезпечення національної безпеки України;

2) суворо додержуватися вимог законодавства й військових статутів, кваліфіковано й сумлінно виконувати покладені на них службові обов'язки;

3) підтримувати належний рівень професійних і правових знань, спеціальної, бойової та фізичної підготовки;

4) захищати й поважати конституційні права і свободи людини й громадянина, бути зразком високої культури, скромності й витримки. За вчинені правопорушення військовослужбовці Управління державної охорони України несуть дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність згідно із законом.

Служба судової охорони — державний орган у системі правосуддя для забезпечення охорони й підтримки громадського порядку в судах, зокрема припинення проявів неповаги до суду, охорони приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення у суді безпеки учасників судового процесу.

Служба судової охорони здійснює такі функції:

1) забезпечує пропуск осіб до будинків (приміщень) судів, органів та установ системи правосуддя та на їх територію транспортних засобів;

2) забезпечує підтримку громадського порядку та реагує на його порушення під час розгляду справ судом, уживає заходів щодо припинення проявів неповаги до суду;

3) здійснює заходи з охорони, забезпечення недоторканності та цілісності приміщень судів, органів та установ системи правосуддя, недоторканності й цілісності розташованого в таких приміщеннях майна, запобігання протиправним діям щодо нього, їх недопущення або припинення;

4) здійснює заходи із запобігання загрозам особистій безпеці суддів, членів їх сімей, працівників суду, а також у суді — учасників судового процесу, виявлення та нейтралізації таких загроз; вживає у разі надходження від судді відповідної заяви необхідних заходів для забезпечення безпеки судді, членів його сім'ї;

5) реагує в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані із посяганням на суддів, членів їх сімей, працівників суду, учасників судового процесу.

Призначення на посади та звільнення з посад співробітників Служби судової охорони в центральному органі управління та керівників і заступників керівників територіальних підрозділів Служби здійснюється Головою Служби судової охорони, а інших співробітників у територіальних підрозділів — керівниками відповідних територіальних підрозділів.

Призначення на посади співробітників Служби судової охорони (крім призначення на рівнозначні або нижчі посади) здійснюється винятково за результатами конкурсу, що проводиться Державною судовою адміністрацією України в порядку, визначеному Вищою радою правосуддя.

Співробітникам Служби судової охорони встановлюються такі спеціальні звання:

1) для молодшого складу:

- рядовий;
- капрал;
- сержант;
- старший сержант;

2) для середнього складу:

- молодший лейтенант;
- лейтенант;
- старший лейтенант;
- капітан;
- майор;
- підполковник;
- полковник;

3) для вищого складу:

- генерал.

Спеціальне звання вищого складу Служби судової охорони присвоюється Президентом України, інші спеціальні звання — відповідно до положення про проходження служби співробітниками Служби судової охорони.

Час проходження служби в Службі судової охорони зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби, служби в поліції, інших правоохоронних органах. До стажу служби в Службі судової охорони зараховується стаж служби в поліції, органах внутрішніх справ, Збройних Силах України, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України, Управлінні державної охорони України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до закону.

Співробітникам Служби судової охорони гарантується соціальний захист в обсягах та порядку, передбачених у Законі України «Про Національну поліцію» для поліцейських, за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на фінансування Служби судової охорони.

Розслідувальна служба. Розслідувальна служба — це публічна служба в державних органах, основним завданням яких є здійснення правоохоронної діяльності з метою запобігання злочинам, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до їх компетенції.

До цього виду публічної служби належить служба в Державному бюро розслідувань (ДБР) — центральному органі виконавчої влади, що здійснює відповідну правоохоронну діяльність. Служба в ДБР є публічною службою особливого характеру, що полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України. Час проходження служби в ДБР зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону. До працівників ДБР належать особи рядового й начальницького складу, державні службовці, працівники, які уклали трудовий договір із ДБР.

Директором ДБР, його першим заступником і заступником може бути громадянин України, не молодший за 35 років, який:

- 1) має вищу юридичну освіту;
- 2) має стаж роботи в галузі права не менше десяти років (після здобуття вищої юридичної освіти);
- 3) має досвід роботи на керівних посадах не менше п'яти років;
- 4) володіє державною мовою;
- 5) не є членом жодної політичної партії;
- 6) не є і не був членом організації, забороненої законом або судом;
- 7) має високі моральні якості й бездоганну репутацію;
- 8) за станом здоров'я може виконувати відповідні службові обов'язки.

Директор ДБР, його перший заступник і заступник призначаються терміном на п'ять років. Одна й та сама особа не може обіймати ці посади більше двох термінів підряд.

Директори територіальних органів, керівники підрозділів центрального апарату ДБР призначаються на посаду та звільняються з посади директором ДБР за поданням Конкурсної комісії в порядку, передбаченому в Законі України «Про Державне бюро розслідувань».

На службу до ДБР приймаються на конкурсній основі в добровільному порядку (за контрактом) громадяни України, які можуть за своїми особистими, діловими й моральними якостями,

віком, освітнім і професійним рівнем й станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги та критерії професійної придатності для обіймання посад у цих підрозділах затверджуються директором ДБР.

Призначення на посади у ДБР здійснюється за результатами відкритого конкурсу, що проводиться згідно з Типовим порядком проведення відкритого конкурсу для призначення на посади в ДБР.

Порядок присвоєння спеціальних звань начальницького складу ДБР та їх співвідношення з іншими спеціальними, а також військовими званнями й рангами державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України.

Працівники ДБР регулярно, але не менше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Працівники ДБР самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень, визначених у Законі України «Про Державне бюро розслідувань» та інших законах, і за свої протиправні дії або бездіяльність несуть відповідальність згідно із законом. У разі порушення працівником ДБР під час виконання ним своїх службових обов'язків прав або свобод людини або громадянина ДБР у межах своєї компетенції вживає заходів із поновлення цих прав або свобод, відшкодування завданої матеріальної й моральної шкоди та притягнення винних до відповідальності.

Антикорупційна служба. Антикорупційна служба — це публічна служба в державних правоохоронних органах, основним завданням якої є запобігання корупційним правопорушенням і їх розкриття.

До цього виду публічної служби належить служба в Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) — державному правоохоронному органі, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням цього органу є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці. НАБУ утворюється Президентом України відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та інших законів України.

Керування діяльністю НАБУ здійснює його директор, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України в порядку, визначеному в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро». Термін обіймання посади становить сім років. Одна й та сама особа не може обіймати цю посаду два терміни підряд. Повноваження директора Національного бюро припиняються у

зв'язку із закінченням терміну його повноважень або із його смертю.

Директори територіальних управлінь НАБУ призначаються на посаду та звільняються з посади директором НАБУ.

До працівників Національного бюро належать особи начальницького складу, державні службовці та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в НАБУ.

Особами начальницького складу є працівники підрозділів швидкого реагування, захисту учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро», оперативно-технічних підрозділів НАБУ.

Оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також в інших справах, затребуваних до НАБУ прокурором, що здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування працівниками Національного бюро, проводять старші детективи й детективи НАБУ, які є державними службовцями.

Час проходження служби в НАБУ зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону.

Під час конкурсу на зайняття посад у НАБУ передбачається складання кваліфікаційного іспиту (тестування) і проведення співбесіди.

На службу до НАБУ приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які можуть за своїми особистими, діловими й моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки.

Працівники НАБУ регулярно, але не менше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Особам начальницького складу НАБУ встановлюються такі спеціальні звання:

1) для середнього начальницького складу:

- лейтенант;
- старший лейтенант;
- капітан;

2) для старшого начальницького складу:

- майор;
- підполковник;
- полковник.

Кримінально-виконавча служба. Служба в Державній кримінально-виконавчій службі України — це публічна служба

особливого характеру, що полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України.

До персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України належать особи рядового й начальницького складу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Час проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону.

На службу до Державної кримінально-виконавчої служби України приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які можуть за своїми особистими, діловими й моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки.

Особам рядового й начальницького складу кримінально-виконавчої служби встановлюються такі спеціальні звання:

- 1) для рядового складу:
 - рядовий внутрішньої служби;
- 2) для молодшого начальницького складу:
 - молодший сержант;
 - сержант;
 - старший сержант;
 - старшина;
 - прапорщик;
 - старший прапорщик;
- 3) для середнього начальницького складу:
 - молодший лейтенант;
 - лейтенант;
 - старший лейтенант;
 - капітан;
- 4) для старшого начальницького складу:
 - майор;
 - підполковник;
 - полковник;
- 5) для вищого начальницького складу:
 - генерал-майор;
 - генерал-лейтенант;
 - генерал-полковник.

Присвоєння й позбавлення спеціальних звань, а також пониження й поновлення в спеціальному званні здійснюються в установленому порядку.

Особи рядового й начальницького складу та працівники кримінально-виконавчої служби не можуть бути членами політичних партій.

Посадові й службові особи органів та установ виконання покарань, слідчих ізоляторів зобов'язані:

1) виконувати покарання відповідно до вимог кримінально-виконавчого законодавства;

2) забезпечувати дотримання прав людини й громадянина, реалізацію законних прав та інтересів засуджених і осіб, узятих під варту, вимог законодавства щодо виконання й відбування кримінальних покарань;

3) виконувати вироки, постанови й ухвали суду, а також рішення, прийняті прокурорами й слідчими в установленому законом порядку і в межах їх компетенції; тримати осіб, узятих під варту;

4) застосовувати передбачені законом засоби виправлення й ресоціалізації засуджених; сприяти трудовому й побутовому влаштуванню осіб, звільнених від відбування покарання, та їх соціальній адаптації;

5) забезпечувати виконання актів амністії та помилування;

6) забезпечувати правопорядок, додержання вимог режиму, правил внутрішнього розпорядку в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і на прилеглих до них територіях та вимагати від засуджених і осіб, узятих під варту, інших осіб виконання ними обов'язків, установлених законом;

7) проводити реєстрацію засуджених і осіб, узятих під варту, їх фотографування, звукозапис, кіно- і відеознімання й дактилоскопію;

8) забезпечувати безпеку засуджених та осіб, узятих під варту, персоналу й громадян, які перебувають на території установ виконання покарань і слідчих ізоляторів;

9) припиняти адміністративні правопорушення, що загрожують встановленому законодавством порядку й умовам виконання та відбування кримінальних покарань;

10) запобігати вчиненню кримінальних правопорушень і дисциплінарних проступків в органах та установах виконання покарань і слідчих ізоляторах; приймати й реєструвати заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення й події, своєчасно приймати стосовно них рішення;

11) забезпечувати охорону, ізоляцію засудженими та нагляд за ними й особами, узятими під варту; здійснювати заходи щодо розшуку осіб, які вчинили втечу з установ виконання покарань і слідчих ізоляторів, та засуджених, що ухиляються від покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

12) виявляти, припиняти кримінальні правопорушення, учинені в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, брати участь в їх розкритті в порядку, установленому в Кримінальному процесуальному кодексі України;

13) брати участь у боротьбі з тероризмом у межах своїх повноважень;

14) виявляти причини й умови, що сприяють учиненню кримінальних правопорушень і порушень режиму в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, а також учиненню кримінальних правопорушень засудженими до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, уживати в межах своїх повноважень заходів щодо їх усунення;

15) створювати належні умови для тримання засуджених і осіб, узятих під варту, їх комунально-побутового й медико-санітарного забезпечення;

16) організовувати загальноосвітнє й професійно-технічне навчання засуджених і залучати їх до праці;

17) забезпечувати додержання вимог законодавства з охорони державної таємниці, праці й навколишнього середовища, санітарно-епідеміологічного нагляду й правил пожежної безпеки;

18) здійснювати контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням або умовно-достроково;

19) забезпечувати правовий і соціальний захист персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України та членів їхніх сімей;

20) здійснювати інші повноваження, передбачені законом.

Особи рядового й начальницького складу кримінально виконавчої служби мають право на носіння форменого одягу зі знаками розрізнення, зразки якого розробляються відповідно до законодавства.

Служба в податковій міліції. Податкова міліція складається зі спеціальних підрозділів з боротьби із податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних контрольних органів, і здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну й охоронну функції.

Завданнями податкової міліції є:

– запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування й бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування й провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування й бюджетній сфері;

– запобігання й протидія корупції у контрольних органах та виявлення її фактів;

– забезпечення безпеки діяльності працівників контрольних органів і захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків.

На службу до податкової міліції приймаються на контрактній основі громадяни України, які мають відповідну освіту, здатні за своїми особистими, діловими, моральними якостями та станом здоров'я виконувати обов'язки відповідно до покладених на податкову міліцію завдань.

Особам, яких прийнято на службу до податкової міліції на посади рядового й начальницького складу, присвоюються такі спеціальні звання:

- 1) для рядового складу:
 - рядовий;
- 2) для молодшого начальницького складу:
 - старший прапорщик;
 - прапорщик;
- 3) для середнього начальницького складу:
 - капітан;
 - старший лейтенант;
 - лейтенант;
- 4) для старшого начальницького складу:
 - полковник;
 - підполковник;
 - майор;
- 5) для вищого начальницького складу:
 - генерал-полковник;
 - генерал-лейтенант;
 - генерал-майор.

Порядок присвоєння спеціальних звань молодшого начальницького й рядового складу податкової міліції визначається Державною фіскальною службою України. Спеціальні звання старшого й середнього начальницького складу податкової міліції присвоюються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Спеціальні звання вищого начальницького складу податкової міліції відповідно до Конституції України присвоює Президент України за поданням Голови Державної фіскальної служби України.

5.3. Служба безпеки

Служба безпеки України — державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну

безпеку, здійснюючи з неухильним дотриманням прав і свобод людини й громадянина:

- 1) протидію розвідувально-підривної діяльності проти України;
- 2) боротьбу з тероризмом;
- 3) контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу й територіальної цілісності, оборонного й науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури;
- 4) охорону державної таємниці.

Служба безпеки України підпорядковується Президенту України і є підконтрольною Верховній Раді України. Використання Служби безпеки України в партійних, групових або особистих інтересах не допускається. Діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, у Службі безпеки України забороняється. На період служби або роботи за трудовим договором членство співробітників Служби безпеки України в таких об'єднаннях припиняється. Як виняток, дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, у професійних спілках.

Керування всією діяльністю Служби безпеки України, її Центральним управлінням здійснює Голова Служби безпеки України. Він несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України. Голова Служби безпеки України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України. Голова Служби безпеки України має заступників, які призначаються на посади за його поданням і звільняються з посад Президентом України.

Начальники підрозділів Центрального управління Служби безпеки України (контррозвідки, військової контррозвідки, контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, захисту національної державності, боротьби з корупцією й організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичного, оперативного-технічного, оперативного документування, слідчого, з роботи із особовим складом, інших підрозділів, визначених Президентом України, а також начальники регіональних органів — обласних управлінь Служби безпеки України) призначаються на посади за поданням Голови Служби безпеки України та звільняються з посад Президентом України.

Кількісний склад співробітників Служби безпеки України визначається Президентом України за поданням Голови Служби безпеки України, виходячи з потреб надійного захисту державної безпеки України, і в межах видатків, передбачених на утримання Служби безпеки України в Державному бюджеті України.

Підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації спеціалістів для Служби безпеки України здійснюється відповідно до Закону України «Про освіту» та інших актів законодавства. Для забезпечення професійної освіти кадрів Служба безпеки України створює відповідні навчальні заклади.

Служба спеціального зв'язку та захисту інформації. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України є державним органом, який призначено для забезпечення функціонування й розвитку державної системи урядового зв'язку, національної системи конфіденційного зв'язку, формування й реалізації державної політики у сферах криптографічного й технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України спрямовує свою діяльність на забезпечення національної безпеки України від зовнішніх і внутрішніх загроз та є складовою сектору безпеки й оборони України.

Керування Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України здійснює Голова Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, який призначається на посаду й звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Заступники Голови призначаються на посади й звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Голови Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Кількість заступників Голови визначає Кабінет Міністрів України.

Голова Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України призначає на посади й звільняє з посад начальників територіальних органів, територіальних підрозділів, Головного управління урядового фельд'єгерського зв'язку, закладів, установ і організацій Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, керівників державних підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана із забезпеченням виконання покладених на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України завдань.

До особового складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України належать військовослужбовці, державні службовці та інші працівники. Комплектування Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України військовослужбовцями і проходження ними військової служби здійснюються відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і

військову службу». Уповноважені посадові особи Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України попередньо вивчають склад призовників і здійснюють їх добір у військових комісаріатах.

Окремі посади військовослужбовців Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України можуть заміщатися державними службовцями та іншими працівниками Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України в порядку, визначеному Адміністрацією Держспецзв'язку.

5.4. Служба цивільного захисту

Служба цивільного захисту — це публічна служба особливого характеру, що має забезпечувати пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них, ліквідацію їх наслідків у мирний час і в особливий період.

Порядок проходження громадянами України служби цивільного захисту визначається Кодексом цивільного захисту України та положенням про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового й начальницького складу, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

До персоналу (кадрів) органів керування та сил цивільного захисту належать особи рядового й начальницького складу, які проходять службу цивільного захисту за контрактом, державні службовці та інші працівники, з якими укладається трудовий договір.

Трудові відносини працівників органів керування та сил цивільного захисту регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами).

Час проходження особами рядового й начальницького складу служби цивільного захисту зараховується до їхнього страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону.

На службу цивільного захисту приймаються на конкурсній та контрактній основі громадяни України з повною загальною середньою освітою, які відповідають кваліфікаційним вимогам і здатні за своїми особистими, діловими й моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати свій службовий обов'язок. Кваліфікаційні вимоги до осіб, які приймаються на службу цивільного захисту, визначаються ДСНС.

Контракт щодо проходження служби цивільного захисту укладається на термін:

- 1) від трьох до п'яти років — з особами, які приймаються на

службу за контрактом на посади, що обіймаються особами рядового й молодшого начальницького складу;

2) від трьох до десяти років — з особами, які приймаються на службу за контрактом на посади, що обіймаються особами середнього, старшого й вищого начальницького складу;

3) навчання — з особами, зарахованими до вищих навчальних закладів цивільного захисту;

4) п'ять років — з особами, які зараховуються до резерву служби цивільного захисту.

Особам, які проходять службу цивільного захисту, присвоюються такі спеціальні звання:

1) для рядового складу:

– рядовий;

2) для молодшого начальницького складу:

– молодший сержант;

– сержант;

– старший сержант;

– старшина;

– прапорщик;

– старший прапорщик;

2) для середнього начальницького складу:

– молодший лейтенант;

– лейтенант;

– старший лейтенант;

– капітан;

3) для старшого начальницького складу:

– майор;

– підполковник;

– полковник;

4) для вищого начальницького складу:

– генерал-майор;

– генерал-лейтенант;

– генерал-полковник;

– генерал.

Звільнення зі служби цивільного захисту осіб, прийнятих на таку службу на основі контрактів про перебування у резерві служби цивільного захисту, здійснюється на підставі рішення, прийнятого в порядку, передбаченому в законах України «Про правовий режим надзвичайного стану» і «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

6. ПРАВНИЧА СЛУЖБА

6.1. Суддівська служба

Цей вид публічної служби стосується професійних суддів і здійснюється в таких установах:

- Конституційний Суд України;
- Верховний Суд України;
- Вищий антикорупційний суд;
- вищі спеціалізовані суди;
- апеляційні суди;
- місцеві суди.

Конституційний Суд України є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність законів України Конституції України й інших актів, передбачених у Конституції України, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України. Склад Суду становить 18 суддів Конституційного Суду. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду.

Суддею Конституційного Суду може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення дійшов сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості, є правником із визнаним рівнем компетентності. Суддя Конституційного Суду України у своїй діяльності й поза її межами дотримується встановлених Конституційним Судом стандартів професійної етики судді Конституційного Суду. Суддя Конституційного Суду має відповідати критерію політичної нейтральності і не може належати до політичних партій або професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності.

Суддя Конституційного Суду не може суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади, органі місцевого самоврядування, професійного правничого самоврядування зі статусом народного депутата України, депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті, сільської, селищної ради, іншим представницьким мандатом, адвокатською підприємницькою діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороду, за винятком здійснення викладацької, наукової або творчої діяльності й отримання винагороди за неї, а

також не може входити до складу керівного органу або наглядової ради юридичної особи з метою одержання прибутку.

Особа набуває статусу судді Конституційного Суду з дня, що є наступним за днем призначення на посаду. Повноваження судді Конституційного Суду й гарантії його діяльності не можуть обмежуватися при введенні воєнного або надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Суддю Конституційного Суду під час перебування на посаді не може бути удостоєно державних нагород України, відзнак, спеціальних звань України, а також будь-яких інших нагород, відзнак, грамот, за винятком нагородження за виявлену ним особисту мужність і героїзм в умовах, пов'язаних із ризиком для життя.

Суддя Конституційного Суду здійснює свої повноваження, керуючись Конституцією України й Законом України «Про Конституційний суд України», на засадах верховенства права. Вплив на суддю Конституційного Суду в будь-який спосіб забороняється.

Статус суддів. Суддя — це громадянин України, якого відповідно до Конституції й Закону України «Про судоустрій та статус суддів» призначено суддею і який обіймає штатну суддівську посаду в одному із судів України та здійснює правосуддя на професійній основі.

Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою або адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Судді гарантується перебування на посаді до доходження ним шістдесяти п'яти років, крім випадків звільнення його з посади або припинення повноважень відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій та статус суддів».

Перебування на посаді судді є несумісним з обійманням посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування, він не може мати представницький мандат. Суддя також не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової або творчої), а також входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства чи організації з метою одержання прибутку. Суддя не може належати до політичної партії або професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації.

На посаду судді може призначатися громадянин України, не молодший від тридцяти й не старший від шістдесяти п'яти років, який

має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним і володіє державною мовою.

Суддею апеляційного суду може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя в апеляційному суді, а також відповідає одній із таких вимог:

- 1) має стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років;
- 2) має науковий ступінь у сфері права й стаж наукової роботи у сфері права щонайменше сім років;
- 3) має досвід професійної діяльності адвоката, у тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше сім років;
- 4) має сукупний стаж (досвід) роботи (професійної діяльності) відповідно до вимог, визначених у пп. 1–3, щонайменше сім років.

Добір і призначення на посаду судді здійснюється в порядку, визначеному в Законі України «Про судоустрій та статус суддів».

Іспит є основним засобом установлення відповідності судді (кандидата на посаду судді) критерію професійної компетентності й проводиться шляхом складення анонімного письмового тестування й виконання практичного завдання з метою виявлення рівня знань, практичних навичок та умінь у застосуванні закону, здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді та з відповідною спеціалізацією. Порядок проведення іспиту й методика встановлення його результатів затверджуються Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Питання етики суддів визначено в Кодексі суддівської етики, затвердженому З'їздом суддів України за пропозицією Ради суддів України. З метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям добросовісності (моралі, чесності, непідкупності), утворюється Громадська рада міжнародних експертів.

З метою моніторингу добросовісності, відповідності рівня життя судді Вищого антикорупційного суду та наявності у нього і членів його сім'ї майна одержаним ними доходам, перевірки на наявність у судді Вищого антикорупційного суду конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення проводяться:

- 1) повна перевірка в порядку, установленому в Законі України «Про запобігання корупції», усіх декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подані суддями Вищого антикорупційного суду, результати якої

включаються до суддівського досьє судді Вищого антикорупційного суду;

2) моніторинг у порядку, установленому в Законі України «Про запобігання корупції», способу життя суддів Вищого антикорупційного суду та членів їхніх сімей на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя, Громадської ради доброчесності, а також на підставі інформації, отриманої від фізичних і юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, що містять відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну й доходам;

3) інші заходи фінансового та іншого контролю, моніторингу за додержанням законодавства у сфері запобігання корупції, передбачені законодавством.

Важливим елементом проходження суддівської служби є підвищення рівня професійної компетентності судді. Суддя зобов'язаний проходити підготовку для підтримки кваліфікації в Національній школі суддів України не менше одного разу на три роки. Час такої підготовки не може бути меншим від 40 академічних годин протягом кожних трьох років перебування на посаді судді. Регулярне оцінювання судді під час перебування на посаді провадиться з метою виявлення його індивідуальних потреб щодо вдосконалення, стимулювання до підтримки кваліфікації на належному рівні й професійного зростання.

Особа, яка має стаж роботи на посаді судді не менше двадцяти років, що визначається відповідно до статті 137 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», має право подати заяву про відставку. Заява про відставку або звільнення з посади за власним бажанням подаються суддею до Вищої ради правосуддя, яка протягом одного місяця з дня надходження відповідної заяви ухвалює рішення про звільнення судді з посади.

За суддею, звільненим за його заявою про відставку, зберігається звання судді та гарантії недоторканності, установлені для суддів до їх виходу у відставку.

Суддю до звільнення з посади або припинення його повноважень не може бути відзначено державними нагородами, а також будь-якими іншими нагородами, грамотами тощо. Суддю може бути відзначено державними нагородами лише за виявлену ним особисту мужність і героїзм в умовах, пов'язаних із ризиком для життя.

Адміністративні посади в суді. Адміністративними посадами в суді є посади голови суду й заступника (заступників) голови суду. Якщо в штаті суду налічується більше десяти суддів, то може бути

обрано одного заступника голови суду, а якщо понад 30 — то не більше двох.

Заступник Голови Верховного Суду обирається на посаду терміном на чотири роки та звільняється з посади Пленумом Верховного Суду. Рішення про його обрання на посаду й звільнення з посади приймається більшістю голосів від загального складу Пленуму Верховного Суду шляхом таємного голосування. Заступника Голови Верховного Суду може бути достроково звільнено з посади в порядку, установленому Регламентом Пленуму Верховного Суду. Збори суддів касаційного суду можуть обрати заступника голови касаційного суду терміном на чотири роки за пропозицією голови касаційного суду з-поміж секретарів судових палат відповідного касаційного суду та звільняється з посади на зборах суддів такого касаційного суду. Рішення про обрання на посаду і звільнення з посади заступника голови касаційного суду приймається більшістю голосів суддів відповідного касаційного суду шляхом таємного голосування. Заступника голови касаційного суду може бути достроково звільнено з посади за пропозицією голови касаційного суду або не менш як однієї третини від загальної кількості суддів відповідного касаційного суду і шляхом таємного голосування більшістю голосів суддів відповідного касаційного суду.

6.2. Прокурорська служба

Прокурорська служба — вид публічної служби, що здійснюється прокурорами, які виконують установлені в Конституції України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави. Зокрема, вони реалізують такі функції прокуратури:

- 1) підтримка державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених у Законі України «Про прокуратуру»;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Під час здійснення функцій прокуратури прокурор має бути незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання й керуватися у своїй діяльності лише Конституцією та законами України. Незалежність прокурора забезпечується:

1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

2) порядком здійснення повноважень, визначеним у процесуальному та інших законах;

3) заборонаю незаконного впливу, тиску або втручання у здійснення повноважень прокурора;

4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

5) належним матеріальним, соціальним і пенсійним забезпеченням прокурора;

6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування;

7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Органи публічної влади, їх посадові й службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора й утримуватися від здійснення в будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України або адміністративної посади, яку вони обіймають у прокуратурі.

Прокурор призначається на посаду безстроково й може бути звільненим з посади, його повноваження на посаді може бути припинено лише з підстав і в порядку, передбачених у Законі України «Про прокуратуру».

До кандидатів на посаду прокурора встановлено такі вимоги:

а) прокурором місцевої прокуратури може бути призначено громадянина України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років і володіє державною мовою;

б) прокурором регіональної прокуратури може бути призначено громадянина України, який має стаж роботи в галузі права не менше трьох років;

в) прокурором Генеральної прокуратури України може бути призначено громадянина України, який має стаж роботи в галузі права не менше п'яти років.

Ці вимоги не поширюються на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Військовими прокурорами призначаються громадяни з-поміж офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі й мають вищу юридичну освіту, за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у військовій прокуратурі.

Прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначено особу, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років і володіє державною мовою.

Прокурор зобов'язаний удосконалювати свій професійний рівень і з цією метою підвищувати кваліфікацію. Прокурор періодично проходить підготовку у Національній академії прокуратури України з обов'язковим вивченням правил прокурорської етики.

Прокурор зобов'язаний:

1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень;

2) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом;

3) діяти лише на підставі, у межах і в спосіб, передбачених у Конституції та законах України;

4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури й може зашкодити її авторитету.

Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності, яку провадять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором.

Повноваження прокурора припиняються в таких випадках:

1) досягнення шістдесяти п'яти років;

2) смерть;

3) визнання його зниклим безвісті або оголошення померлим;

4) рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

В органах прокуратури передбачено адміністративні посади. У Генеральній прокуратурі України, регіональних і місцевих прокуратурах передбачено такі адміністративні посади:

1) Генеральний прокурор;

2) перший заступник Генерального прокурора;

3) заступник Генерального прокурора;

4) керівник підрозділу Генеральної прокуратури України;

5) заступник керівника підрозділу Генеральної прокуратури України;

6) керівник регіональної прокуратури;

7) перший заступник керівника регіональної прокуратури;

8) заступник керівника регіональної прокуратури;

9) керівник підрозділу регіональної прокуратури;

10) заступник керівника підрозділу регіональної прокуратури;

11) керівник місцевої прокуратури;

12) перший заступник керівника місцевої прокуратури;

13) заступник керівника місцевої прокуратури;

- 14) керівник підрозділу місцевої прокуратури;
- 15) заступник керівника підрозділу місцевої прокуратури.

У військових прокуратурах передбачено такі адміністративні посади:

- 1) заступник Генерального прокурора — Головний військовий прокурор;
- 2) перший заступник Головного військового прокурора;
- 3) заступник Головного військового прокурора;
- 4) керівник підрозділу Головної військової прокуратури;
- 5) заступник керівника підрозділу Головної військової прокуратури;
- 6) військовий прокурор регіону;
- 7) перший заступник військового прокурора регіону;
- 8) заступник військового прокурора регіону;
- 9) керівник підрозділу військової прокуратури регіону;
- 10) заступник керівника підрозділу військової прокуратури регіону;
- 11) військовий прокурор гарнізону;
- 12) перший заступник військового прокурора гарнізону;
- 13) заступник військового прокурора гарнізону;
- 14) керівник підрозділу військової прокуратури гарнізону;
- 15) заступник керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону.

У Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі передбачено такі адміністративні посади:

- 1) заступник Генерального прокурора — керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 2) перший заступник керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 3) заступник керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 4) керівник підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 5) заступник керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за погодженням Верховної Ради України. Термін повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та сама особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два терміни поспіль.

7. МУНІЦИПАЛЬНА СЛУЖБА

7.1. Теоретичні засади муніципальної служби

Термін «муніципальний» має давню історію. Уперше про нього згадується в законі Юлія Цезаря від 45 року до н. е., у якому елементи місцевого самоврядування набули юридичного оформлення. У цьому законі започатковано муніципальний устрій і нормативне застосування термінів «муніципалітет», «муніципальний», що походять від латинського слова «municipium» («munis» —тягар і «cipio», «gesipio» — беру, приймаю). Як видно, семантика цього терміна жодним чином не відображає винятково міську його належність. Якщо муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, то згодом ними стали іменувати всі інші утворення, де проживали люди. Сьогодні муніципалітети — це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування.

Ідею про четверту владу в державі – муніципальну, яка, однак, не належить самій державі, – було покладено в основу теорії вільної громади Г. Туре ще напередодні Великої французької революції. Найважливіші положення цієї теорії було втілено в Законі від 14 грудня 1789 р., у якому передбачалася уніфікація муніципального устрою Франції. Зокрема, усі без винятку громади отримали однакову муніципальну організацію під назвою «municipalite» з однаковими повноваженнями, а під терміном «муніципальна влада» (*pouvoir municipal*) розумілася вся система місцевого й регіонального самоврядування. У законодавстві багатьох зарубіжних країн термін «муніципалітет» означає особливу форму публічної влади територіальної громади, на відміну від терміна «самоврядування», яким позначають самодіяльність населення [3, с. 16]. Зокрема, у Конституції Бельгії 1831 р. нарівні із законодавчою, виконавчою й судовою гілками влади визнавалася й четверта — муніципальна, що мала особливу «громадську» природу. Саме муніципальна модель самоврядування забезпечує розвиток самоврядних структур і спрямована на максимальне використання творчої активності людей, нове розуміння мотивації людської діяльності, оскільки вони відображають найважливіші процеси, що відбуваються на політичній арені сучасного суспільства.

Ще один аспект доцільності вживання зазначеного терміна пов'язаний з функціонуванням у системі публічної влади інституту регіонального самоврядування, в органах якого працює значна

кількість службовців, щодо яких вживання терміна «службовець місцевого самоврядування» є некоректним. Тому універсальні терміни «муніципальна служба» і «муніципальний службовець» повною мірою відповідають природі й суті зазначеного виду публічної служби.

В Україні термін «муніципальна служба» уперше виник у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року: «Реформування державної служби в Україні покликано забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління. У ході адміністративної реформи необхідно законодавчо унормувати інститут служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби) має базуватися на таких концептуальних положеннях:

а) служба в органах місцевого самоврядування є автономною (нарівні з державною службою) формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що обіймають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету;

б) служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім того, в її основу має бути покладено специфічні принципи, властиві лише цій формі публічної служби:

- самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень;
- відповідальності службовця перед територіальною громадою;
- поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами територіальних громад».

Вітчизняний інститут служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби) було запроваджено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року.

Муніципальна служба (служба в органах місцевого самоврядування) — це публічна, професійна діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальними громадами права на

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

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенство права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини й громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст і спрямованість діяльності службовця місцевого самоврядування під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

2) законність — обов'язок службовця місцевого самоврядування діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачених у Конституції й законах України;

3) патріотизм — відданість і вірне служіння Українському народові;

4) служіння територіальній громаді — спрямованість діяльності службовця місцевого самоврядування на реалізацію та захист права територіальної громади на місцеве самоврядування, забезпечення її законних інтересів;

5) поєднання місцевих і державних інтересів — обов'язок службовця місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків урахувувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері);

6) добросовісність — спрямованість дій службовця місцевого самоврядування на захист публічних інтересів і відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення своїх повноважень;

7) ефективність — раціональне й результативне використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

8) рівний доступ до муніципальної служби — заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на муніципальну службу та її проходження;

9) професіоналізм — компетентне, об'єктивне й неупереджене виконання службовцем місцевого самоврядування посадових обов'язків, постійне підвищення ним рівня своєї професійної компетентності;

10) політична неупередженість — недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення службовця місцевого самоврядування, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

11) прозорість — відкритість інформації про діяльність

службовця місцевого самоврядування, крім випадків, визначених законодавством;

12) стабільність — призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників органів місцевого самоврядування;

13) самостійність керування службою в органах місцевого самоврядування — невтручання державних органів у здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень з керування службою в органах місцевого самоврядування;

14) відповідальність — персональна юридична відповідальність службовця місцевого самоврядування за неналежне виконання й невиконання посадових обов'язків.

Муніципальна служба, зважаючи на функціональну різноманітність, має свої особливості, згідно з якими служба на виборних та адміністративних посадах є різною.

7.2. Служба на виборних посадах

Виборна посадова особа місцевого самоврядування — це громадянин України, який протягом визначеного законодавством терміну обіймає посаду в органі місцевого самоврядування, на яку його:

а) обрано на місцевих виборах;

б) обрано сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою зі складу її депутатів;

в) затверджено сільською, селищною, міською радою за поданням сільського, селищного, міського голови.

Виборна посадова особа місцевого самоврядування набуває своїх повноважень з моменту складення нею Присяги.

Особа, обрана на посаду на місцевих виборах, невідкладно після оголошення відповідною територіальною виборчою комісією рішень щодо її обрання та реєстрації сільським, селищним, міським головою, старостою виголошує на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради Присягу та підписує її із зазначенням дати складення.

Сільська, селищна, міська, районна у місті, районна, обласна рада, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради забезпечують навчання виборних посадових осіб місцевого самоврядування, яких уперше обрано й затверджено на відповідні посади.

На базовому рівні місцевого самоврядування України запроваджено організаційно-правову форму місцевого самоврядування «сильний мер — сильна рада». Вона характеризується певним дуалізмом в організації муніципальної влади — мер обирається безпосередньо громадою, він наділяється правом вето на рішення ради, яке може бути подоланим кваліфікованою більшістю голосів депутатів, відповідає за стан місцевих справ, одноосібно призначає та звільняє муніципальних службовців, розподіляє повноваження між ними, вирішує інші поточні питання. Мер також має повноваження представляти інтереси громади у відносинах з іншими муніципальними й державними органами.

Відповідно сільський, селищний, міський голова посідає особливе місце у вітчизняній системі місцевого самоврядування, будучи головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Голова виконує три основні функції:

– представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями;

– головує на пленарних засіданнях відповідної ради;

– очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Сільський, селищний, міський голова має такі повноваження:

1) забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

2) організовує в межах, визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;

3) підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

4) вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

5) вносить на розгляд ради пропозиції щодо кількісного й персонального складу виконавчого комітету відповідної ради;

6) вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів;

7) здійснює керування апаратом ради та її виконавчим комітетом;

8) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради й головує на пленарних засіданнях ради;

9) забезпечує підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного й культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету і звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання;

10) призначає на посади й звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх і позашкільних навчальних закладів;

11) скликає загальні збори громадян за місцем проживання;

12) вносить на розгляд ради пропозиції щодо утворення спеціалізованої установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;

13) вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду керівника установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;

14) забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;

15) розпоряджається бюджетними коштами, використовує їх лише за призначенням згідно з рішенням ради;

16) представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

17) звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права й інтереси територіальної громади, а також повноваження ради і її органів;

18) укладає від імені територіальної громади, ради і її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

19) проводить особисте приймання громадян;

20) забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

21) бере участь у здійсненні державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в межах і в спосіб, установлені в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

22) здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законами, якщо їх не віднесено до виключних повноважень ради або не віднесено радою до відання її виконавчих органів;

23) видає розпорядження в межах своїх повноважень.

Сільський, селищний, міський голова наділений правом вето на рішення відповідної ради, а також правом зупинення дії рішення виконавчого комітету відповідної ради. Він несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

Повноваження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо раду не обрано, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах.

Староста. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на термін повноважень місцевої ради.

Старосту обирають жителі села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу (частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовано один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту старостою), на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування згідно з визначеним у законі порядком, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого належить територія старостинського округу. Термін повноважень старости, обраного на чергових виборах, становить п'ять років, крім випадків дострокового припинення його повноважень з підстав і в порядку, визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». На старост поширюються гарантії діяльності депутатів місцевих рад, передбачені в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад», якщо інше не встановлено законом.

Повноваження старости починаються з моменту складення ним присяги на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією було оголошено рішення щодо його обрання і реєстрації.

Староста має такі повноваження:

1) представляє інтереси жителів відповідного села, селища у

виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради й засіданнях її постійних комісій;

3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища;

4) сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу й у здійсненні контролю за їх виконанням;

6) бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради стосовно майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати;

11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи й матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

12) сприяє утворенню й діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі.

При здійсненні функцій згідно з наданими повноваженнями староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями села, селища та перед сільською, селищною, міською радою. Староста не менше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з

громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу.

Секретар сільської, селищної, міської ради. Важливою посадовою особою в органах місцевого самоврядування базового рівня є секретар сільської, селищної, міської ради, який працює в раді на постійній основі. Секретар ради обирається радою з-поміж депутатів на термін повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

Секретар сільської, селищної, міської ради не може суміщати свою службову діяльність з діяльністю на іншій посаді, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової й творчої діяльності, медичної практики, інструкторської й суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Секретар сільської, селищної, міської ради має такі повноваження:

1) організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради, забезпечує оприлюднення проєктів рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших законів;

2) забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням, забезпечує оприлюднення рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», забезпечує офіційне оприлюднення рішень ради, які відповідно до закону є регуляторними актами, а також документів, підготовлених під час здійснення радою регуляторної діяльності, та інформації про здійснення радою регуляторної діяльності;

3) за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

4) сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень;

5) організовує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою й проведенням референдумів і виборів до органів державної влади й місцевого самоврядування;

6) забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано в установленому порядку;

7) вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів. Секретар сільської ради може за рішенням ради

одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради. Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради може бути достроково припинено за рішенням відповідної ради.

Голова районної (районної у місті), обласної ради. Представницькі органи на рівні району й області (районні й обласні ради) очолюють голови відповідних рад. Голова районної, районної у місті (у разі її створення), обласної ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з-поміж її депутатів на термін повноважень ради.

Голова районної, обласної, районної у місті ради здійснює такі повноваження:

1) скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради;

2) забезпечує підготовку сесій ради й питань, що подаються на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організовує контроль за їх виконанням;

3) представляє раді кандидатури для обрання на посаду відповідно заступника голови районної, районної у місті ради або першого заступника, заступника голови обласної ради; подає на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;

4) подає раді пропозиції щодо утворення й обрання постійних комісій ради;

5) координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

6) організовує надання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;

7) організовує відповідно до законодавства проведення референдумів і виборів до органів державної влади й місцевого самоврядування;

8) організовує роботу президії (колегії) ради (у разі її створення);

9) призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;

10) здійснює керування виконавчим апаратом ради;

11) розпоряджається коштами, передбаченими на утримання ради та її виконавчого апарату;

12) підписує рішення ради, протоколи сесій ради;

13) забезпечує роботу з розгляду звернень громадян і доступу до публічної інформації; проводить особисте приймання громадян;

14) забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проєктів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради;

15) представляє раду у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, адміністрацією підприємств, установ, організацій і громадянами, а також у зовнішніх відносинах відповідно до законодавства;

16) за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

17) звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, у тому числі про виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», здійснення державної регуляторної політики відповідно виконавчим апаратом районної, обласної ради, районної у місті ради, а на вимогу не менш як третини депутатів — у визначений радою термін;

18) вирішує інші питання, доручені йому радою.

Голова районної, обласної, районної у місті ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Голова ради працює в раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової й творчої діяльності, медичної практики, інструкторської й суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, входити до складу правління, інших виконавчих або контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації з метою одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з керуванням акціями (частками, паями), що належать державі або територіальній громаді, і представляють інтереси держави або територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Заступник голови районної, районної у місті (у разі її створення) ради, перший заступник, заступник голови обласної ради обираються відповідною радою в межах терміну її повноважень з-поміж депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснюють свої повноваження до припинення ними повноважень депутата ради відповідного скликання, крім випадків дострокового припинення їх повноважень у порядку, установленому в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Заступник голови районної у місті, районної ради, перший заступник голови обласної ради здійснює повноваження голови

відповідної ради за відсутності голови ради на підставі його розпорядження, а також у разі неможливості виконання головою ради своїх обов'язків з інших причин.

Кількість заступників сільського, селищного, міського голови визначається відповідною радою. Персональний склад заступників затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови. Вони входять до виконавчого комітету ради, що утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

Основні функції заступника зосереджено у виконавчій сфері діяльності ради. Зокрема, кожен заступник курирує визначений головою напрям муніципального управління і несе відповідальність за стан справ у ньому. Однак у представницькій сфері функції заступника є обмеженими. Зокрема, у разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень їх здійснює секретар відповідної ради.

7.3. Служба на адміністративних посадах

Службовець місцевого самоврядування (муніципальний службовець) — це громадянин України, який обіймає посаду в органі місцевого самоврядування, одержує заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету й виконує встановлені для цієї посади такі обов'язки:

а) підготовка проектів актів органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування, організація виконання таких актів і контроль за їх виконанням;

б) надання адміністративних послуг;

в) керування комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст;

г) керування службовцями місцевого самоврядування;

д) здійснення інших функцій і повноважень місцевого самоврядування, визначених законодавством.

Службовець місцевого самоврядування зобов'язаний:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, передбачених у Конституції й законах України;

2) дотримуватися принципів муніципальної служби й правил етичної поведінки;

3) не допускати порушення прав і свобод людини й громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України й символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей;

5) використовувати під час виконання своїх посадових обов'язків державну мову, не допускати дискримінації державної мови й протидіяти можливим спробам її дискримінації, а також використовувати регіональну мову або мови національних меншин у випадках, передбачених законом;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

7) сумлінно й професійно виконувати свої посадові обов'язки;

8) виконувати рішення органів державної влади й місцевого самоврядування, розпорядження, накази й доручення керівників, видані на підставі й у межах повноважень, передбачених у Конституції й законах України;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання корупції;

10) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності й удосконалювати організацію службової діяльності;

11) дотримуватися вимог щодо збереження інформації з обмеженим доступом;

12) виконувати інші обов'язки, установлені в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» й інших законодавчих актах.

Службовець місцевого самоврядування виконує також інші обов'язки, визначені в положеннях про виконавчий орган сільської, селищної, міської, районної у місті ради, структурний підрозділ органу місцевого самоврядування та в посадовій інструкції, затвердженій керівником служби. Він повинен неупереджено виконувати розпорядження, накази, доручення керівника незалежно від партійної належності керівника та своїх політичних переконань.

У разі реєстрації службовця місцевого самоврядування кандидатом на пост Президента України, кандидатом у народні депутати України, кандидатом у депутати місцевої ради, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, старости він зобов'язаний в одноденний термін письмово повідомити про це відповідного суб'єкта призначення. На час участі у виборчому процесі службовець місцевого самоврядування має право на відпустку без збереження заробітної плати, що надається йому в обов'язковому порядку.

Керівник служби в органах місцевого самоврядування має такі повноваження:

1) організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування, забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

2) забезпечує планування проходження служби службовцями місцевого самоврядування, планове заміщення посад службовців місцевого самоврядування підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності й стимулює їх просування по службі;

3) призначає на посади й звільняє з посад службовців місцевого самоврядування категорій II і III у порядку, визначеному в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

4) присвоює ранги службовцям місцевого самоврядування, які обіймають посади категорій II і III;

5) забезпечує організацію підготовки й підвищення рівня професійної компетентності муніципальних службовців;

6) забезпечує проведення оцінювання результатів діяльності службовців місцевого самоврядування, які обіймають посади категорій II і III;

7) забезпечує здійснення контролю за дотриманням службової дисципліни службовцями місцевого самоврядування, які обіймають посади категорій II і III;

8) розглядає скарги на дії або бездіяльність службовців місцевого самоврядування, які обіймають посади категорій II і III;

9) приймає у межах своїх повноважень рішення про заохочення службовців місцевого самоврядування, які обіймають посади категорій II і III;

10) приймає рішення у дисциплінарних справах стосовно службовців місцевого самоврядування, які обіймають посади категорій II і III;

11) забезпечує створення належних умов служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

12) виконує функції роботодавця стосовно працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування;

13) здійснює інші повноваження відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Поняття посади та їх класифікація. Посада в органі місцевого самоврядування — це визначена згідно зі структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками.

Посади службовців місцевого самоврядування поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень і необхідної для їх виконання професійної компетентності.

Прийняття на муніципальну службу, просування по службі муніципальних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюються з урахуванням категорій посад муніципальної служби й рангів муніципальних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено дев'ять рангів муніципальних службовців, що присвоюються:

1) службовцям місцевого самоврядування, які обіймають посади категорії I, — 1, 2, 3-й ранг;

2) службовцям місцевого самоврядування, які обіймають посади категорії II, — 3, 4, 5, 6-й ранг;

3) службовцям місцевого самоврядування, які обіймають посади категорії III, — 6, 7, 8, 9-й ранг.

Ранги службовцям місцевого самоврядування присвоюються одночасно з їх призначенням на посаду, а в разі встановлення випробування — після закінчення його терміну. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється службовцю місцевого самоврядування через кожні три роки з урахуванням оцінки результатів його службової діяльності.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою. Вимогами до кандидата на обіймання вакантної посади службовця місцевого самоврядування є вимоги до його професійної компетентності, які складаються із загальних і спеціальних вимог.

Спеціальні вимоги до кандидата на обіймання вакантної посади службовця місцевого самоврядування визначає відповідний суб'єкт призначення з урахуванням вимог законодавства.

Службовець місцевого самоврядування призначається на посаду безстроково, крім випадків, визначених законодавством.

Результати службової діяльності службовців місцевого самоврядування щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо планування проходження служби, виявлення потреби в навчанні, преміювання службовців місцевого самоврядування. Результати службової діяльності оцінюються на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків службовця місцевого самоврядування, а також дотримання ним правил етичної поведінки й вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Результати службової діяльності

муніципальних службовців, які обіймають посади категорій II і III, оцінюються безпосереднім керівником і керівником відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Результати службової діяльності муніципальних службовців, які обіймають посади категорії I, оцінюються суб'єктом призначення.

Висновок щодо оцінювання результатів службової діяльності муніципального службовця може містити негативну, позитивну або відмінну оцінку з її обґрунтуванням. Отримання відмінної оцінки результатів службової діяльності є підставою для його преміювання й переважного просування по службі відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Якщо муніципальний службовець отримав негативну оцінку, то не раніше ніж через три місяці результати його службової діяльності оцінюються повторно. У разі отримання двох підряд негативних оцінок результатів службової діяльності муніципального службовця може бути звільнено з посади відповідно до пункту 2 частини 1 статті 65 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Порядок оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою.

8. ПАТРОНАТНА СЛУЖБА

8.1. Поняття й особливості патронатної служби

Термін «патронатна служба» є похідним від англ. *patroning service* — обслуговування патрона, тобто це діяльність пов'язана зі служінням покровителю, шефу тощо. Аналіз етимології слів «патрон», «патронаж», «патронатна служба» виявляє певну особливість цього виду публічної служби, що полягає у службових відносинах, зосереджених навколо «патрона», пов'язаних з покровительством, допомогою у виконанні повноважень, обслуговуванням конкретної посадової особи.

Патронатну служб як вид державної служби, було введено в практику публічної служби Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року. Президенту України, Голові Верховної Ради України, членам Уряду України, главам місцевих державних адміністрацій було надано право самостійно добирати й приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно зі штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі

таких осіб установлювався відповідними органами. Помічники-консультанти народних депутатів України також мали статус державного службовця. Однак, зважаючи на міжнародну практику публічної служби й функціонал зазначених працівників, у Концепції адміністративної реформи від 1998 р. було запропоновано вивести патронатну службу з інституту державної служби: «Міністр разом з його першим заступником мають право формувати власну патронатну службу. Патронатна служба міністра та його першого заступника як їх особистий апарат має бути спрямованою на підготовку необхідних матеріалів для міністра та його першого заступника, організацію їх контактів з громадськістю й засобами масової інформації. Водночас вона має виконувати функцію сполучної ланки між міністром і колективом службовців — апаратом міністерства, а також між певним міністром та іншими міністрами. Інші посадові особи міністерства є державними службовцями, які разом з технічними й обслуговими працівниками становлять апарат (персонал) міністерства».

Однак таке відокремлення відбулося лише після реформування інституту державної служби 2015 року і прийняття нового Закону України «Про державну службу», яким патронатну службу було виведено з державної служби. Відтепер вона посідає окреме місце в системі публічної служби.

Патронатна служба — це вид публічної служби, функціональним призначенням якої є здійснення консультативно-дорадчих, аналітичних і комунікаційних функцій з метою забезпечення діяльності керівних працівників державних органів та органів місцевого самоврядування.

Патронатна служба є інститутом організації діяльності та виконання завдань керівника органу публічної влади, який має право на утворення патронатної служби. Працівники патронатної служби виконують консультативно-дорадчі функції, що полягають у підготовці пропозицій, прогнозів, порад, необхідних рекомендацій для свого керівника, а також налагодження конструктивних зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації. Патронатна служба має специфічні особливості, що полягають у служінні патронатного службовця українському народові через «обслуговування патрона». Проходження патронатної служби й службова кар'єра патронатного службовця здебільшого покладені на суб'єктивний розсуд «патрона». Проходження службової кар'єри патронатного службовця визначено підзаконними актами, іншими актами, положеннями, трудовими розпорядками й посадовими інструкціями.

Час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби й ураховується при присвоєнні державному

службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу.

Патронатний службовець також несе юридичну відповідальність:

- кримінальну – випадках, передбачених у Кримінальному кодексі України;

- адміністративну, наприклад за порушення вимог фінансового контролю;

- цивільно-правову – у випадках, установлених законодавством;

- дисциплінарну, установлену КЗпП за невиконання своїх трудових обов'язків, вимог службової дисципліни, покладених на нього трудовим розпорядком.

8.2. Характеристика посад патронатної служби

Посади патронатної служби — це посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені в штатному розкладі для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівників державних органів та органів місцевого самоврядування, на які самостійно добирають і приймають осіб поза конкурсом керівники цих органів.

Посади патронатної служби не належать до посад державної служби і становлять патронатну службу того чи іншого керівника або державного органу. Згідно із Законом України «Про державну службу» до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених і прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника й заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах.

Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський міський голова та міські голови (міст обласного значення) мають право самостійно добирати й приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

Консультант — працівник патронатної служби, що здійснює наукову експертизу, консультації й своєчасне забезпечення керівника необхідною інформацією з метою оперативного і якісного прийняття управлінського рішення. Консультанти також координують

консультаційну роботу з проблем відповідної галузі або сфери публічного управління.

Помічник — це працівник патронатної служби, який працює з документами, що надходять на ім'я керівника або виходять після його підписання, готує інформаційні матеріали для виступів або нарад, плани доповідей, проекти тощо. Він забезпечує вирішення всіх організаційних питань, що стосуються участі керівника в різних заходах. Помічник також контролює своєчасний розгляд пропозицій, заяв і скарг, які надходять на ім'я керівника, а також виконання його вказівок і доручень.

Прес-секретар — це працівник патронатної служби, який здійснює зв'язок керівника органу влади та його заступників із засобами масової комунікації й громадськістю. Він організує прес-конференції, брифінги, зустрічі, інформує громадськість про діяльність того чи іншого керівника, органу влади. Прес-секретар також готує для публікації відповідні матеріали, заяви й повідомлення, забезпечує координацію зв'язків із періодичними виданнями (газетами, часописами), інтернет-виданнями, співробітництво з відповідними прес-службами інших органів влади.

Радник — це працівник патронатної служби, основним завданням якого є аналітичне забезпечення діяльності керівника. Радники аналізують:

- політичні, соціально-економічні та інші процеси й за результатами такого аналізу готують і подають на розгляд керівнику пропозиції щодо можливих його дій;

- стан справ у відповідній сфері або галузі публічного управління, відповідають за розроблення проектів, завдань, програм, методів і методик підготовки й реалізації управлінських рішень. Вони готують необхідні інформаційно-аналітичні записки, огляди, звіти, проекти доповідей, доповідних записок тощо.

У державних органах передбачено такі посади працівників патронатної служби(секретаріату, апарату):

- керівник патронатної служби;
- заступник керівника;
- керівник структурного підрозділу;
- радник;
- заступник керівника структурного підрозділу;
- прес-секретар, помічник, референт.

В Апараті Верховної Ради України передбачено такі посади патронатної служби:

- керівник Секретаріату Голови Верховної Ради України;
- заступник керівника Секретаріату Голови Верховної Ради України;

– керівник Секретаріату першого заступника, заступника Голови Верховної Ради України;

– прес-секретар Голови Верховної Ради України, перший помічник Голови Верховної Ради України;

– керівник підрозділу в секретаріаті Голови Верховної Ради України, радник, помічник Голови Верховної Ради України;

– радник, помічник першого заступника, заступника Голови Верховної Ради України, керівника апарату Верховної Ради України.

В Адміністрації Президента України існують такі посади патронатної служби:

– радник Президента України, прес-секретар Президента України, уповноважені Президента України;

– керівник Офісу голови адміністрації Президента України;

– заступник керівника Офісу голови адміністрації Президента України;

– керівник департаменту Офісу голови адміністрації Президента України, керівник структурного підрозділу в патронатній службі;

– завідувач відділу Офісу голови адміністрації Президента України, заступник керівника структурного підрозділу в патронатній службі, радник;

– помічник, референт;

– головний консультант структурного підрозділу в патронатній службі.

В Апараті Ради національної безпеки й оборони України передбачено такі посади патронатної служби:

– керівник Служби Секретаря Ради національної безпеки й оборони України;

– радник, прес-секретар Секретаря Ради національної безпеки й оборони України;

– помічник Секретаря Ради національної безпеки й оборони України;

– помічник Першого заступника Секретаря Ради національної безпеки й оборони України;

– помічник заступника Секретаря Ради національної безпеки й оборони України.

Працівники патронатних служб Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України:

– керівник патронатної служби;

– перший заступник, заступник керівника патронатної служби, керівник структурного підрозділу в патронатній службі, керівник протоколу Прем'єр-міністра України, прес-секретар, радник;

- заступник керівника протоколу Прем'єр-міністра України, заступник керівника структурного підрозділу в патронатній службі;
- помічник;
- заступник прес-секретаря Прем'єр-міністра України;
- референт Прем'єр-міністра України, консультант.

Згідно з положенням «Про Радника президента України» посада Радника Президента України належить до посад патронатної служби Президента України.

Відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта. Помічники-консультанти народного депутата працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, або за сумісництвом або на громадських засадах. Народний депутат самостійно визначає кількість помічників-консультантів у межах загального фонду, установленого йому для оплати їх праці. Постановою Верховної Ради України їх добирає, розподіляє обов'язки між ними та особисто розподіляє місячний фонд заробітної плати помічників-консультантів.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про Конституційний Суд України» суддя Конституційного Суду має двох наукових консультантів і помічника, посади яких належать до посад патронатної служби. На посаду наукового консультанта може бути призначено особу, яка є громадянином України, має вищу юридичну освіту, а також стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років та вільно володіє державною мовою. Науковий консультант, помічник судді працюють за строковим трудовим договором протягом перебування Судді на посаді.

У статті 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено утворення у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України патронатної служби — апарату Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду і звільняється з посади Прем'єр-міністром України. У Секретаріаті Уряду також утворюються патронатні служби членів Кабінету Міністрів України (крім міністрів, які очолюють міністерство): патронатні служби Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів та міністрів, які не очолюють міністерство.

У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено право міністра на формування патронатної служби міністра в межах граничної кількості державних службовців і працівників міністерства й витрат, передбачених на утримання міністерства. Кількість працівників патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб.

У системі правосуддя передбачено такі посади патронатної служби:

– керівник патронатної служби Вищої ради правосуддя, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації;

– заступника керівника патронатної служби Вищої ради правосуддя, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації;

– прес-секретар, референт Вищої ради правосуддя, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації, апеляційних судів, окружних адміністративних, господарських судів, місцевих загальних судів;

– радник голови, заступника голови, керівник служби інспекторів, інспектор, науковий консультант, науковий радник Вищої ради правосуддя, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації;

– помічник голови суду, заступника голови суду, секретаря судової палати, секретаря пленуму, судді Вищої ради правосуддя, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації, апеляційних судів, окружних адміністративних, господарських судів, місцевих загальних судів.

У місцевому самоврядуванні сільський, селищний, міський голова, голова районної, районної у місті, обласної ради на термін своїх повноважень може утворити свою патронатну службу в межах загальної кількості апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання, призначати на посади працівників патронатної служби (помічників, радників, консультантів тощо) і достроково звільняти їх із посад.

До завдань, обов'язків і повноважень радника міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради належать такі:

– аналітичне забезпечення діяльності міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради при вирішенні ним завдань;

– аналіз стану справ за відповідним напрямом, розроблення проектів рішень, вибір засобів обґрунтування цих рішень, оцінювання наслідків з їх запровадженням, розроблення завдань, програм, методів і методик підготовки та реалізації управлінських рішень;

– розроблення пропозицій (у межах компетенції) щодо підвищення ефективності роботи міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради;

– участь в організації та проведенні нарад, колегій, семінарів, конференцій, засідань ради відповідно до компетенції;

– виконання дорадчої роботи, підготовка для міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради необхідних інформаційно-аналітичних записок, оглядів, звітів, проєктів доповідей, доповідних записок тощо;

– підтримка робочих контактів з відповідними підрозділами та експертами державних органів, органів місцевого самоврядування;

– надання методичної допомоги структурним підрозділам і проведення консультацій з основних питань функціонування й розвитку сфери управління;

– забезпечення розвитку інформаційних зв'язків між структурними підрозділами виконавчого комітету (апарату) обласної, міської, районної (районної в місті) ради з виконавчими органами ради, підприємствами, установами, громадськими об'єднаннями, провідними вченими, державними й політичними діячами, населенням з метою своєчасного та якісного виконання посадових обов'язків.

Завдання, обов'язки й повноваження помічника міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради:

– робота з документами, що надходять на ім'я голови ради й виходять за його підписом, редагування документів, що виходять за підписом голови ради;

– підготовка разом із керівниками підрозділів виконавчого комітету (апарату) ради проєктів поточних і перспективних планів роботи, а також пропозицій щодо виконання доручень;

– підготовка інформаційних матеріалів, виступів, проєктів доповідей, співдоповідей, рішень місцевої ради й розпоряджень голови для розгляду на сесіях, колегіях, нарадах;

– супроводження голови ради під час робочих поїздок, оформлення за їх результатами протокольних доручень, інформування голови ради про їх виконання;

– узагальнення матеріалів про стан виконання документів, розпоряджень, доручень голови ради;

– підготовка матеріалів для проведення прес-конференцій, брифінгів за участі голови ради, його зустрічей з представниками засобів масової інформації;

– забезпечення вирішення всіх організаційних питань, пов'язаних з участю голови ради в заходах, що провадяться радою, органами місцевого самоврядування, державними органами;

– формування пакета необхідних документів відповідно до порядку денного сесії ради, засідань ради та її виконавчого комітету тощо;

– контроль за своєчасним розглядом пропозицій, заяв і скарг, що надійшли на ім'я голови ради, а також виконання доручень голови ради.

9. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

9.1. Поняття і суть категорії «децентралізація». Базові аспекти й проблеми сучасного її розуміння

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, при якому в межах централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. Сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства й ефективного функціонування держави (як найповнішої відповідності управлінської діяльності інтересам суспільства, дотримання прав і свобод громадян, їх практичної реалізації тощо) є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. При наявній системі державотворення керування занадто сконцентроване в центрі, не вистачає ресурсів і відповідно функціонування виконавчої влади на місцях не є досить динамічним, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади і, як результат, відчуженість людей від неї. З огляду на це потребує вдосконалення правове регулювання цих проблем відповідно до Конституції України. Це стосується насамперед розвитку місцевого самоврядування, стратегічного планування й особливо бюджетної політики держави.

Децентралізація полягає в тому, щоб створити або законодавчо визнати існування крім держави ще й територіальних громад. Право громадян брати участь в керуванні державними справами, зокрема, шляхом самоврядування через самоорганізацію місцевого населення, належить до основ, згідно з якими визначаються форми організації й керування державою.

Як впливає з історії розвитку України, територіальна громада не тільки є найменш захищеною порівняно з іншими учасниками місцевого розвитку, а й не має достатнього досвіду захисту своїх інтересів. Відповідно велика кількість місцевих громад занепадає, особливо у сільській місцевості й невеликих містечках. Активна частина населення мігрує до великих міст, більш розвинутих регіонів і навіть до інших країн.

Населення, що залишається, деградує. Унаслідок цього кількість місцевих громад поступово зменшується, а розвиток країни відбувається у великій диспропорції. Основна причина цього – неможливість людей забезпечити свої потреби, недоступність або низька якість базових публічних послуг, зокрема, через брак достатніх і різноманітних джерел доходів, соціальної інфраструктури, а також перспектив поліпшення ситуації.

Саме тому слід поступово відходити від тієї ситуації, коли держава на законодавчому й нормативно-правовому полі створює умови для постійного втручання органів державної влади та їх територіальних підрозділів у діяльність місцевого самоврядування. Крім того, слід більш чітко визначити повсюдність місцевого самоврядування й можливість активного й законодавчо обґрунтованого запровадження місцевих повноважень. Після Революції гідності кінця 2013 р. – початку 2014 р., коли Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, у державно-управлінську практику України слід запроваджувати нові принципи керування. Це можуть бути, наприклад, принципи, що декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління Good Governance («Хороше управління»). Запровадження цієї моделі має стати новим етапом реалізації реформи публічного управління в Україні.

Кабінет Міністрів України 1 квітня 2014 року схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні (далі Концепція). Її створення викликане політичними процесами, що відбуваються в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції. У ній передбачено децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Загалом до основних завдань, що є основою децентралізації, належать такі:

- передання повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів;
- чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;
- посилення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями й державою.

Поняття децентралізації владних повноважень є, імовірно, настільки давнім, як і саме керування. Давні імперії, середньовікові королівства, а також сучасні держави є причетними до вирішення таких

питань: якою мірою право збирати податки або приймати рішення на власний розсуд залишати на центральному рівні, а якою – передати місцевим чиновникам.

На практиці не існує єдиного чітко встановленого означення поняття «децентралізація». Цей термін містить комплекс аспектів і понять, які мають специфічні ознаки, особливості.

Сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства й ефективного функціонування держави (як найповнішої відповідності управлінської діяльності інтересам суспільства, дотримання прав і свобод громадян, їх практичної реалізації тощо) є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади.

Політична децентралізація відбувається, коли політична влада й повноваження передаються на рівень керування, нижчий за державний. Підхід до такого передання влади може бути політичним, територіальним або секторним. Експерти Світового Банку стверджують, що при такій системі місцеві органи влади отримують чіткі й закріплені на законодавчому рівні географічні межі, на території яких вони реалізують владні повноваження і здійснюють державні функції.

Фіскальна децентралізація – це перерозподіл фінансових ресурсів і делегування повноважень щодо формування доходної частини бюджету. При цьому передбачається передання місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансових засобів, повноважень збирати місцеві податки, а також права визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій.

Класифікація за формами фінансово-бюджетної децентралізації:

1) самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;

2) часткове фінансування або виробництво, завдяки яким користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури шляхом фінансових внесків або внеску робочої сили;

3) розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);

4) трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загального або специфічного використання;

5) надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування позик, кредитів.

Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розроблення й прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у певних

сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь, підвідомчих центральним органам влади, агенцій.

Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через деконцентрацію й делегування.

Деконцентрація вважається найслабкішою формою децентралізації й найчастіше застосовується в унітарних державах. Під час її здійснення відбувається перерозподіл повноважень щодо процесу прийняття рішень, фінансові й управлінські повноваження, а також відповідальність на різних рівнях центральних органів виконавчої влади. За таких умов територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади. Управлінські завдання за умов деконцентрації розподіляються на органи одного й того ж суб'єкта керування.

Делегування вважається найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачається передання важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування..

Головним критерієм раціональної децентралізації є досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, за якою визначається найнижча оптимальна межа втручання уряду в місцеві справи.

Субсидіарність – це організаційний і правовий принцип, згідно з яким спільнота застосовує будь-які заходи лише в тому разі, якщо вони є ефективнішими за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівні. Принцип субсидіарності означає також і зобов'язання влади діяти відносно громади таким чином, щоб надати їй можливість вирішувати місцеві питання самостійно.

Деволюція є прикладом найбільш завершеної форми децентралізації та може набувати різних форм, але основою її ідеї є збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування.

Метою деволюції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, сприяючи таким чином процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є виграною для місцевих автономій, оскільки передбачається наявність спроможного й відповідального місцевого самоврядування.

Крім того, форма децентралізації, при якій відбувається пряме передання функцій планування й виконання організаціям неурядового сектору від інститутів влади, подана дивестицією, але це не є ані основною, ані найважливішою формою децентралізації, оскільки не пов'язана прямо з діяльністю системи місцевого самоврядування. Дивестування часто провадиться з частковим переданням адміністративних функцій у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією.

Оскільки неадекватність між виконуваними завданнями місцевими органами влади і їх фінансово-ресурсним забезпеченням призводить до негативних наслідків (інституційної неспроможності реалізувати делеговані функції місцевими органами влади, незадоволення населення якістю таких державних послуг), що є серйозною загрозою під час упровадження дієвих механізмів і реформ, пов'язаних із децентралізацією повноважень.

9.2. Європейська Хартія місцевого самоврядування

На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим орієнтиром є Європейська Хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), яку держава беззастережно ратифікувала 15 липня 1997 року.

Хартія є основним міжнародно-правовим документом і для країн – членів Ради Європи, оскільки містить стандарти щодо організації керування на місцях на засадах місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 9 Конституції України Хартія є частиною національного законодавства.

Норми Хартії мають пряму дію й верховенство щодо норм права, створюваних самою національною державою.

Розбудова української демократичної держави значною мірою залежить від нормалізації взаємовідносин між органами державної влади й місцевого самоврядування на місцях, від розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування, які здатні активізувати політичний, економічний, соціальний, культурний розвиток територіальних громад, забезпечити підвищення рівня життя та якості адміністративних послуг, що надаються населенню.

Розроблялася Хартія з 1968 року, коли створена Радою Європи Постійна конференція місцевої й регіональної влади Європи (з січня 1994 року рішенням Комітету Міністрів Ради Європи перейменовано на Конгрес місцевої й регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 року) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася 17 років, у червні 1985 року її було схвалено урядами 23-х держав і відкрито для підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 року.

Досить тривалий період розроблення цього документа свідчить про те, що проблема взаємовідносин місцевої й центральної влади є дуже складною навіть для давно сформованих і тому краще розроблених демократичних систем, зокрема в країнах Західної Європи.

Хартія зобов'язує кожного з учасників дотримуватися правових норм, які гарантують адміністративну, фінансову й політичну

незалежність місцевої влади. Європейська хартія місцевого самоврядування, як і більшість подібних документів, складається із преамбули й 18 статей, об'єднаних у три частини.

У преамбулі визначено цілі Ради Європи й констатується, що місцеве самоврядування – це невід'ємна основа демократичного ладу.

У першій частині пояснюється суть демократичної концепції місцевого самоврядування, визначаються області його компетенції, способи правового захисту, джерела фінансування й механізми контролю його діяльності.

У другій частині наведено зобов'язання учасників.

У третій частині Європейська хартія місцевого самоврядування містить положення, у яких роз'яснюються особливості ратифікації, підписання й набуття чинності цього документа.

Проаналізуємо основні положення Хартії, що мають характер міжнародних стандартів, а також як загальне значення для становлення, розвитку й функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне в контексті їх реалізації в законодавстві окремих країн. Хартія складається з преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини. Перша частина є основною, дві інші мають процесуальний характер.

У преамбулі містяться концептуальні положення, що пояснюють мотиви прийняття державами – членами Ради Європи цього документа і їх ставлення до локальної демократії.

Понятійний характер статті 3 Хартії містить означення місцевого самоврядування й основні підходи до автономії місцевих влад і її принципи, а також їх взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії.

У частині 2 статті 3 Хартії закріплюється перелік суб'єктів місцевого самоврядування, що реалізують безпосередньо або опосередковано самоврядні повноваження територіальних громад.

У статті 4 визначено сферу компетенції місцевого самоврядування. Відповідно до цієї статті тут, по-перше, чітко простежується залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної державної влади: «Основні повноваження місцевого самоврядування» встановлюються згідно з конституцією або законодавством. По-друге, встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції. По-третє, закріплюються принципи оптимальної децентралізації й реальної керованості території. По-четверте, визначаються обсяг повноважень органу місцевого самоврядування й підстави їх обмеження і скасування. По-п'яте, передбачається можливість передання державних та інших повноважень на місцевий рівень з допомогою реалізації принципу єдності місцевих і державних інтересів.

У статті 5 надано вимоги щодо охорони територіальних кордонів

органів місцевого самоврядування. Цією статтею закріплюється принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування.

У статті 6 описано відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань. У другій частині статті 6 Хартії містяться вимоги щодо створення належних умов роботи й посадового кваліфікаційного зростання службовців самоврядування.

У статті 7 наведено умови здійснення функцій на місцевому рівні. У цій статті закріплено стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні.

У статті 8 визначено адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Цією статтею Хартії закріплюються міжнародні норми про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У статті 9 описано фінансові ресурси органів місцевого самоврядування. У цій статті регламентуються джерела фінансування місцевого самоврядування, які становлять фінансово-економічну базу, на основі якої самостійно реалізуються локальні інтереси, здійснюються профільні функції.

У статті 10 встановлено право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації. Відповідно до цієї статті органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати й у межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

Необхідною передумовою для здійснення міжнародного співробітництва органами місцевого самоврядування є підписання протоколів про наміри або угод чи договорів про співробітництво (партнерство, дружбу й взаємодопомогу, спільну діяльність та ін.), у яких закріплюються основні цілі й організаційно-правові форми спільної взаємодії. Слід зазначити, що ці документи не є угодами міжнародного характеру й належать до актів локального регулювання, хоча й укладаються між суб'єктами різних держав.

У статті 11 визначено правовий захист місцевого самоврядування. Цією статтею завершується основна частина Хартії й визначається право органів місцевого самоврядування «використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, як втілено в конституції або національному законодавстві».

Узагалі основна частина Хартії (статті 1–11) регламентує найважливіші компетенційні й функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні межові норми

міжнародного характеру, які мають істотне значення для становлення й діяльності системи місцевої демократії на території сучасної демократичної держави.

Процес приєднання до Хартії не є одноразовим актом її формальної ратифікації парламентом країни і має складатися принаймні з кількох етапів. На першому етапі країна має чітко визначити своє прагнення приєднатися до Хартії та категорії органів самоврядування, на які буде поширюватися Хартія, і території, на які її дія не поширюватиметься. На другому – країна як член Ради Європи, має визначитись, коли вона приєднається до Хартії. Одночасно готується план заходів і графік найбільш повного поетапного втілення взятих згідно з Хартією зобов'язань у національне законодавство й практику. На третьому етапі має відбутися підготовка конкретних редакційних і текстуальних пропозицій стосовно поставлення національного законодавства у відповідність до положень Європейської Хартії. На четвертому етапі внесено зміни й доповнення в національне законодавство відповідно до зобов'язань держави, які вона бере на себе під час ратифікації.

20 жовтня 2011 р. було підписано Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування від імені України, який парламент ухвалив лише 2 вересня 2014 р. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування істотно розширює права громадян щодо участі у справах органу місцевого самоврядування і містить застереження проти хабарництва або використання силових чи примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад.

Зазвичай Рада Європи постійно відслідковує стан дотримання країнами-членами взятих на себе зобов'язань.

Найбільш перспективним напрямом дій щодо втілення Хартії в українську модель місцевого самоврядування є реалізація більшості положень чинного національного законодавства в повсякденній практиці територіальних громад.

Процес реформування місцевого самоврядування потребує створення його цілісної системи, удосконалення нормативної основи місцевого самоврядування відповідно до Муніципального кодексу України.

Дослідження відповідності місцевого самоврядування демократичним європейським традиціям визначило такі його особливості:

- 1) брак законодавчих документів стосовно місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;

- 2) велика кількість делегованих повноважень і недосконалість їх

статусу позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування фінансової та організаційно-правової самостійності;

3) здійснення адміністративної реформи на місцевому й регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення й стратегічного планування розвитку територіальних громад;

4) відсутність прозорих процедур розв'язання так званих компетенційних спорів і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях, насамперед у судовому порядку;

5) невиконання й неімplementованість у повному обсязі в національному законодавстві положень Європейської хартії місцевого самоврядування; необізнаність з її змістом представників місцевого самоврядування, державних службовців, громадян.

Зважаючи на те, що сьогодні в Україні продовжується здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, основними цілями визначено децентралізацію й деконцентрацію владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними й фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

9.3. Світовий досвід децентралізації й розвитку місцевого самоврядування

Сьогодні значна увага приділяється вивченню досвіду законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими умовами є близькими до українських реалій. Нарівні з цим на особливу увагу заслуговує практика європейських країн із традиційними децентралізованими системами.

Децентралізація владних повноважень процесу прийняття рішень на нижчі рівні керування все більше привертає увагу країн світу.

Сьогодні основною є мета осмислення процесів децентралізації для України та адаптація зарубіжного досвіду до суспільного контексту нашої держави.

Протягом останніх років спостерігається «хвиля децентралізації» серед країн, що розвиваються. У Латинській Америці помітна бурхлива децентралізація з часу падіння авторитарних режимів. Країни Середньої Азії (Індонезія і Пакистан) ставлять за мету здійснення «стрімкої децентралізації». Інші країни, такі як Південна Азія і Західна Африка,

вибрали більш поступальний шлях реформ.

Процеси децентралізації не обминули й країни Центрально-Східної Європи (ЦСЕ) і нові незалежні держави (ННД).

Важливою складовою децентралізаційних процесів у ЦСЕ є територіальна організація нижчого рівня (громад). Яскравим прикладом є процеси об'єднання польських громад у 70-х роках ХХ ст.

З аналізу результатів досліджень Інституту Відкритого Суспільства країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії) випливає, що під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялася таким компонентам:

- законодавча, конституційна база й структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- керування місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання й керування фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації системи органів влади в країнах Центрально-Східної Європи і країн Балтії базується на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоврядування» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства».

Через реформи децентралізації перед різними країнами постають різні завдання й проблемні питання. Так, заслуговує на увагу економічна ефективність децентралізованої бюджетної системи Словаччини, яка, як і Україна, протягом майже всього ХХ ст. не мала досвіду розбудови місцевого самоврядування: 1923 року місцеве самоврядування було ліквідовано й відновлено лише після демократичних перетворень 1990 року. Ключовим завданням, яке постало перед словацькою владою в цьому напрямку, було максимальне «розвантаження» державної влади від тих функцій, які більш ефективно можуть реалізовувати органи місцевого самоврядування.

На першому етапі значна увага приділялась адміністративно-територіальній реформі. Ще у вересні 1990 р. Словацька Національна Рада оприлюднила «Збірник законів про організацію населених пунктів», згідно з яким було відновлено місцеве самоврядування в населених пунктах, визначено їх повноваження й сформовано фінансову базу. 1998 року уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, яка стала базовим документом. На його основі було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності й бюджетних фондів між державою, територіальними громадами й територіальними одиницями

більш високого рівня. Концепція базується на трьох складових.

Територіальна реформа. Унаслідок її реалізації було створено другий рівень місцевого самоврядування («краї»), завдяки якому розв'язуються спільні проблеми й реалізуються спільні інтереси громад.

Адміністративна реформа, яка полягає в удосконаленні системи органів влади й механізмів їх формування.

Децентралізація публічного адміністрування й бюджетної системи, яка містить передання повноважень і відповідальності, а також адекватного обсягу фінансових ресурсів на рівень місцевого самоврядування.

Після завершення адміністративно-територіальної реформи, унаслідок якої виникло близько трьох тисяч населених пунктів (міст і сіл) і було створено вісім країв, у Словаччині розпочався перерозподіл повноважень і бюджетних коштів. Словаччина вибрала так звану роздільну модель публічного адміністрування, організовану на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Ключовим принципом побудови цієї моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їх фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними й максимальна децентралізація повноважень і відповідальності.

Органи місцевого самоврядування (муніципалітети) у Словаччині є юридичними особами, вони володіють майном і землею, мають власний бюджет, який робить їх фінансово незалежними від уряду, стягують місцеві податки та збори, беруть участь у міжнародному й трансграничному співробітництві. Вони можуть займатися підприємницькою діяльністю. Фактично саме муніципалітети керують соціально-економічними процесами відповідного населеного пункту й несуть повну відповідальність за стан справ.

Функції органів місцевого самоврядування розподіляються на власні й такі, що делеговані їм державною владою.

До власних функцій належать: обслуговування місцевих комунікацій, міського транспорту, житла, стягнення місцевих податків і зборів, водоканал і водовід, місцева поліція, поліклініки й окремі спеціалізовані лікарні, культурні заклади, дошкільні й позашкільні заклади, комунальні відходи, озеленення й догляд за чистою довкілля, розвиток населеного пункту.

Зазвичай свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається й не контролює використання коштів під час їх реалізації.

Окремі функції муніципалітети можуть здійснювати спільно. Зазвичай це стосується великих інфраструктурних проєктів, як то розвиток водного господарства, утилізація відходів, технічне обслуговування.

Фінансування власних функцій у Словаччині відбувається за рахунок власних доходів бюджетів. Через це органи влади на місцевому рівні неабияк зацікавлені у збільшенні доходів.

Крім власних функцій органи місцевого самоврядування реалізують повноваження, делеговані державою. Для реалізації цих повноважень держава надає їм цільові трансферти з державного бюджету, а також здійснює контроль за ефективністю використання цих коштів.

До делегованих повноважень, що реалізують органи місцевої влади від імені держави, належать: реєстрація актів громадянського стану, надання дозволу на будівництво, виконання частини повноважень у галузі середньої освіти.

Процес децентралізації в Словаччині триває, і перелік делегованих повноважень і далі буде розширюватися.

На місцевому рівні в Словаччині найбільш впливовими є муніципалітети. Саме на них покладається відповідальність за соціально-економічний, культурний та екологічний стан населених пунктів. Це змушує їх проводити активну політику в різних сферах, виходити з різними ініціативами для співробітництва до державної влади, влади країв та інших структур. Така модель публічного адміністрування на практиці є досить ефективною.

Важливим позитивом словацької моделі є мінімізація масштабів корупції та обсягів нецільового використання коштів. Словацькі експерти звертають увагу на те, що оскільки в населених пунктах інформація про місцевих політиків і чиновників є більш доступною, а відповідальність персоніфікованою, це змушує їх діяти чесно й ефективно.

Одним із чинників успішної децентралізації в Словаччині стало те, що передання повноважень супроводжувалося симетричною бюджетною децентралізацією. З 1 січня 2005 р. країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключове її завдання полягає в укріпленні фінансової бази місцевого самоврядування.

Унаслідок бюджетної децентралізації було значно розширено фінансову базу бюджетів населених пунктів. Завдяки цьому здійснено перехід від дотаційного фінансування функцій органів місцевого самоврядування, при якому держава покривала їх видатки через трансферти до місцевого бюджету до формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, що фінансують свої функції за рахунок власних доходів.

Слід звернути увагу на досить ефективний механізм розподілу доходів від стягнення цього податку між різними адміністративно-територіальними одиницями. У Словаччині цей податок збирає центральний уряд, який згодом перерозподіляє його на основі формульних розрахунків.

Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 р. частка трансфертів у структурі дохідної частини бюджету становила 60–70 %, то нині близько 70% доходів і витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами винятково за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і їх спрямовано на фінансування делегованих державою функцій. Це дало змогу сформуванню ефективну бюджетну систему, у якій фінансові потоки є прозорими, а ефективність використання коштів можна прослідкувати за системою чітких критеріїв.

Зазначимо також, що вагомий внесок у наповнення місцевого бюджету роблять місцеві податки, які також містять податок на нерухомість. На них припадає майже 14 % доходів бюджету (за винятком кредиту).

Найбільш фіскально ефективним серед місцевих податків є податок на нерухомість. Крім того, досить перспективним податком є податок на використання громадського простору, який стягується за тимчасове використання території населених пунктів (для проведення концертів, розміщення палаток тощо). На цей податок припадає майже чверть доходів від місцевих податків.

Фінансові джерела розподілено між різними рівнями влади таким чином, що й регіони й уряд мають потужну фінансову базу для своєї діяльності, а держава здійснює трансферти до місцевих бюджетів не тому, що вони не можуть профінансувати свої мінімальні потреби, а на виконання делегованих функцій. Будучи повністю відповідальними за соціально-економічний стан своєї адміністративно-територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування проводять активну економічну політику, у тому числі в питаннях пошуку й залучення інвесторів. Це сприяє як розквіту регіонів, так і високій економічній динаміці Словацької республіки загалом.

Таким чином, децентралізована система державних фінансів сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг і підвищенню економічної активності на регіональному рівні. Значною мірою завдяки цьому словацька економіка сьогодні є найбільш динамічною економікою Центральної та Східної Європи, а добробут країни стрімко зростає.

Реформа місцевого самоврядування в Данії. 1 січня 2007 р. в Данії набула чинності Реформа місцевого самоврядування. Ця реформа є найбільшою всеохопною реформою в державному секторі за останні тридцять років. Унаслідок реформування було створено нову мапу Данії: 98 муніципалітетів замінили 271, що попередньо існував, було скасовано

13 данських провінцій і створено 5 адміністративних регіонів. Більші за розміром і більш стійкі муніципалітети сьогодні відповідають за більшість завдань у сфері соціального забезпечення, а нові регіони створено здебільшого для посилення сфери охорони здоров'я й надання стаціонарних медичних послуг.

Попередню реформу структури місцевого самоврядування в Данії було впроваджено 1970 року. Протягом усіх наступних років державний сектор поступово ставав все більш децентралізованим. Завдяки реформі 1970 року було закладено основи для поступового передання все більших функцій провінціям і муніципалітетам та одночасної реорганізації системи фінансів стосовно відносин між державою, провінціями й муніципалітетами. До цього держава фінансувала переважно видатки місцевих органів влади через відшкодування. Після реформування місцевого самоврядування 1970 року основну частину схем відшкодування було замінено загальними державними субвенціями: було розширено так звані пакетні субсидії та схеми фінансового вирівнювання між багатими й бідними муніципалітетами. Ці зміни сприяли встановленню кращого співвідношення між повноваженнями приймати рішення та фінансовою відповідальністю муніципалітетів і провінцій, оскільки вони відповідали за кошти, що спрямовувалися на фінансування будь-яких послуг, які муніципальна рада або рада провінції вирішували запровадити.

У січні 2004 р. комісія з питань адміністративного устрою зробила висновок про необхідність реформування структури державного сектору. На основі аналізу, підготовленого комісією, і результатів слухань щодо рекомендацій улітку 2004 року уряд Данії й Данська народна партія досягли погодження щодо реформи.

Структурна реформа містила критерії для нового поділу на муніципалітети й регіони, а також для нового розподілу повноважень між муніципалітетами, регіонами і державою. Крім того, угода про реформу включала рішення стосовно реформування системи фінансування та вирівнювання.

Для нових муніципалітетів було встановлено мінімальну кількість мешканців – 20 тисяч. Муніципалітети з кількістю мешканців менше 20 тисяч мали об'єднатися в нові, більші за розміром муніципальні утворення. Кількість мешканців у них не повинна була бути меншою від встановленого мінімуму. Як альтернативний варіант вони мали змогу укласти добровільну угоду про партнерські відносини із сусідніми муніципалітетами. Таке партнерське об'єднання мало охоплювати регіони з мінімальною кількістю населення 30 тис. мешканців.

При формуванні нової мапи Данії спеціальні умови було передбачено для острівних муніципалітетів, які мали змогу укласти угоду про партнерські відносини з муніципалітетом континентальної частини, щоб відповідати новим вимогам стосовно розміру.

Улітку 2004 року всі муніципалітети одержали доручення до 1 січня 2005 р. подати інформацію про те, як вони планують забезпечити в майбутньому дотримання вимог стосовно сталого розвитку (розміру).

У січні 2005 р. всі муніципалітети Данії подали свої пропозиції Міністерству внутрішніх справ та охорони здоров'я. Тільки чотири муніципалітети з 271 не відповідали вимогам, передбаченим в Угоді про структурну реформу.

На основі поданих муніципалітетами пропозицій наприкінці лютого 2005 року Міністерство внутрішніх справ та охорони здоров'я ініціювало перемовини стосовно нової мапи Данії з підписантами Угоди (Ліберальною партією, Консервативною партією та Данською народною партією), а також Соціал-демократичною партією і Данською соціал-ліберальною партією.

Результатом цих перемовин стала широка політична угода про нову мапу Данії. Партії затвердили більшість з поданих пропозицій про утворення нових муніципалітетів. За наполяганням громадян у 12 «старих» муніципалітетах було проведено референдуми стосовно їх приєднання перед остаточним затвердженням спланованого об'єднання.

23 червня 2005 р. нову мапу Данії з 98 муніципалітетами було остаточно сформовано.

З метою забезпечення належної підготовки об'єднання муніципалітетів вибори до рад об'єднаних муніципалітетів було проведено вже в листопаді 2005 року, і протягом 2006 року. ці ради виконували функції інтеграційних комісій. Саме ці комісії відповідали за підготовку об'єднання муніципалітетів, тобто приймали рішення стосовно адміністративного керування, рівня послуг, бюджету, установа рівня податків тощо в об'єднаному муніципалітеті.

Одна категорія муніципалітетів до реформи місцевого самоврядування мала від 5 до 9,9 тис. населення (42 %), а інша (найчисленніша) була представлена муніципалітетами з кількістю населення від 10 до 19,9 тис. мешканців (28 %). Після реформування більшість муніципалітетів стала налічувати від 30 до 49,9 тис. населення (40 %), а інші – від 50 до 99,9 тис. мешканців (29 %).

Реформа місцевого самоврядування в Данії також мала наслідком комплексну реорганізацію повноважень і завдань у державному секторі. Завдання колишніх провінцій було розподілено між регіонами, муніципалітетами й державною. Окрім цього деякі повноваження було передано від держави муніципалітетам. Слід зазначити, що частка повноважень муніципалітетів, що вимірюється обсягом видатків, збільшилася після реформи місцевого самоврядування, а частка повноважень регіонів зменшилася.

Після набуття чинності реформи місцевого самоврядування з 1 січня 2007 року муніципалітети одержали деякі нові повноваження в таких сферах: охорона здоров'я, зайнятість населення, соціальні послуги, спеціалізована освіта, обслуговування бізнесу, громадський транспорт і дороги, природа, навколишнє середовище й містобудування, культура, центри обслуговування громадян. Унаслідок передання повноважень з обслуговування громадян муніципалітети створили спеціальні центри, щоб мешканці могли звертатися лише в одне місце незалежно від того, який державний орган або адміністративне відомство має повноваження і відповідає за розгляд і вирішення справи.

Для муніципалітетів реформа місцевого самоврядування означає додаткові ресурси на фінансування нових функцій, оскільки її впровадження відбувалося за принципом «кошти йдуть за функцією». Реформа системи фінансування й вирівнювання скоригувала систему вирівнювання відповідно до нового розподілу функцій і повноважень, а також нової мапи територіального устрою, щоб забезпечити баланс між багатими й бідними муніципалітетами.

Нововведенням стало те, що відтепер муніципалітети співфінансують сферу охорони здоров'я. Загалом на муніципалітети припадає близько 10 % від загального фінансування охорони здоров'я в регіонах.

Центральним елементом реформи місцевого самоврядування є укрупнення муніципалітетів і передання на муніципальний рівень більш широких повноважень централізованої системи охорони здоров'я. Укрупнення муніципалітетів означає, що для деяких громадян територіальна віддаленість міської ради збільшиться, а кількість членів муніципальних рад буде зменшено. Однак це також означає, що більше функцій буде зосереджено в муніципалітетах, а місцеві політики матимуть більшу відповідальність.

Історія реалізації принципів децентралізації у Франції містить створення 1963 року ради з регіонального економічного планування (CODER), а 1972 року – регіональних рад. У 1970-х роках за часів правління консервативного уряду було здійснено спробу надати комунам більших повноважень за умови їх укрупнення. Тим самим стимулювався процес добровільного об'єднання громад. Після приходу до влади соціалістичного уряду з 1982 року було проведено кілька системних адміністративних реформ, спрямованих на децентралізацію. Було прийнято закон про децентралізацію, яким завершено правове оформлення регіону як територіального колективу, а всю територію держави поділено на регіони. Базовою територіальною одиницею Франції сьогодні є комуна.

Більшість комун є невеликими за розміром і нечисленними за кількістю населення (близько 90 % комун мають менше 2 000 громадян, проте деякі комуни налічують понад 500 000 мешканців). Представницьким органом комуни є муніципальна рада. Кількість членів муніципальної ради, а також порядок її формування залежать від кількості населення. Так, у комунах з кількістю населення менше 100 жителів обирається муніципальна рада у складі дев'яти осіб, від 100 000 до 149 999 жителів – 55 членів муніципальної ради, понад 300 000 – 69 членів. Найбільші міста Франції мають особливий статус.

Одна з найважливіших особливостей правового статусу комун – відсутність у їх межах органів виконавчої влади в особі призначуваних урядом чиновників. Функції представника уряду в комуні виконує мер комуни, що має подвійний статус: він одночасно є представником територіального колективу й держави у комуні. Мер комуни обирається муніципальною радою.

Очевидно, що за умов існування значної кількості невеликих комун реалізація управлінських повноважень у деяких сферах потребує співпраці між ними. Тому досить поширеними у Франції є об'єднання муніципальних рад. Нарівні з досить широкими можливостями комун щодо вирішення питань місцевого значення (наприклад, самостійного формування виконавчих органів на місцях), незважаючи на відсутність у них офіційного представника уряду, у Франції існує досить жорстка система контролю за їх діяльністю. Уряд через своїх представників – префекта й супрефекта – може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам.

Протягом багатьох років у Франції дискутується питання щодо ліквідації дрібних і не завжди дієвих сільських комун, кількість населення яких становить іноді всього лише кілька десятків. Проте державна політика з цього питання є досить виваженою і аж ніяк не радикальною. Жодних кардинальних рішень щодо ліквідації або злиття дрібних сільських комун досі прийнято не було. Водночас законодавство створює можливості для різних форм кооперації комун, утворення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень і здійснення тих чи інших економічних і соціальних проектів.

Департаменти у Франції є територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування, а також діяльності органів державної влади. Органами місцевого самоврядування в департаментах є ради, які обирають своїх голів. Голова очолює раду й водночасно є керівником її виконавчого органу.

Регіони було вперше засновано 1960 року з метою створення й запровадження регіональної структури державного економічного планування. З 1982 р. в регіонах функціонують виборчі ради на чолі з головами, а також префекти як представники держави. Відповідно до

наведеного в попередньому абзаці Указу Президента Французької Республіки регіональний префект є гарантом реалізації національних інтересів, а також узгодженості державних послуг у регіоні. Він очолює й координує діяльність префектів департаментів, що діють у регіоні. Префект регіону забезпечує адміністративне керування державними інститутами в регіоні, належне здійснення своїх повноважень органами публічної влади.

Основою здійснення реформи децентралізації Франції є два принципи: спрощення й розмежування .

Спрощення адміністративної системи провадиться шляхом зміцнення зв'язку між регіонами й міжмуніципальними об'єднаннями завдяки послабленню традиційного зв'язку (успадкованого з часів Французької революції) між департаментами й муніципалітетами (ці два рівні збережено).

Розмежування повноважень відбувається між рівнями місцевого керування: уточнення повноважень, уникнення дублювання й оптимізація державних видатків.

У Франції прийнято рішення для боротьби з подрібненістю коммун, тому рекомендованим інструментом за браком можливості зменшення кількості муніципалітетів у Франції є:

- злиття міжмуніципальних об'єднань для зменшення кількості жителів (понад 15 000) і забезпечення внутрішнього балансу – з 2 500 до 1 300;

- розширення їх повноважень;

- створення 15 метрополій на основі найбільших міських районів, у тому числі трьох метрополій зі спеціальним статусом (Париж, Марсель і Ліон) і ще семи найближчим часом;

- перегрупування суміжних муніципалітетів.

Так, зокрема, в оновленій Концепції нових комун (*commune nouvelle*) (закон від 16 березня 2015 року) передбачалося:

- удосконалення плану злиття міжмуніципальних об'єднань від 2010 р., унаслідок чого було створено тільки 25 нових муніципалітетів;

- продовження терміну повноважень муніципальних радників колишніх комун: усі муніципальні радники входять до складу тимчасової муніципальної ради до обрання нових членів;

- краще врахування особливостей комун у документах з міського планування;

- фінансовий пакт протягом трьох років, що гарантував надання державних грантів новим муніципалітетами із кількістю населення менше 10 000 жителів і понад 300 новим муніципалітетами.

Успіх реформи залежить від успішного вирішення таких проблем:

- вплив злиття на визначення нових регіонів та їх зміцнення;

- підтримка регіонів (метрополій), які динамічно розвиваються, конкурують, особливо з огляду на економічний розвиток;
- здатність метрополій до сталого розвитку та його поширення на сільські й віддалені приміські райони;

Для того ж у реформі передбачено розширення участі громадян, під яким розуміється:

- інформування громадян і врахування їхніх коментарів під час прийняття рішень (у Франції за це відповідає Національна комісія з публічних дебатів (CNDP));

- використання обладнання в національних інтересах або долучення громадян до проєктів розвитку, реалізація яких істотно впливає на довкілля та має значні соціально-економічні наслідки;

- залучення громадян до розроблення, реалізації та оцінювання заходів, які впливають на життя громади шляхом створення окружних рад (кожен муніципалітет з кількістю населення понад 80 000 жителів має окружну раду);

- створення громадських рад, особливо у відсталих громадах, що сприяє залученню громадян шляхом обміну знаннями й гарантування представництва їх інтересів у всіх керівних органах, а також забезпечення можливості подання пропозицій та ініціатив, які стосуються потреб громадян;

- проведення місцевих референдумів, де громадяни можуть вирішувати долю проєктів місцевого значення. Завдяки місцевому референдуму з громадської ініціативи громадяни можуть організувати обговорення заходів з муніципального розвитку.

Розкриваючи значення й вагомий інтерес французів до реалізації процесів децентралізації, слід наголосити на третьому акті децентралізації, а саме Законі NOTR («Про новий територіальний устрій») Республіки від 7 серпня 2015 року, в основу якого закладено:

- скасування положення про загальну компетенцію регіонів і департаментів;

- розмежування повноважень;

- переорієнтацію департаментів на територіальну й соціальну солідарність;

- надання регіонам більш широких повноважень і функцій у сферах регіонального економічного розвитку та планування землекористування.

Для посилення децентралізаційних процесів у Франції передбачено оновлення публічної діяльності, яка охоплює важливі заходи нематеріального характеру й нові форми втручання у вирішення питань місцевого значення шляхом надання довгострокової підтримки у сфері зміцнення відповідальності, узгодженості, інтеграції, регулювання, здатності реагувати на загрози, ноу-хау щодо реагування на будь-яку надзвичайну ситуацію на ринку.

10. КОНЦЕПТУАЛЬНІ Й ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ

10.1. Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади

Система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства. У більшості територіальних громад діяльність органів місцевого самоврядування не забезпечує створення й підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами й організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні.

Метою Концепції стало визначення напрямів, механізмів і термінів формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави й територіальних громад.

Досягнення зазначеної мети планується здійснити насамперед шляхом створення умов для стійкого розвитку територіальних громад як самостійних і самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть захищати власні права й інтереси, беручи участь у вирішенні питань місцевого значення за рахунок організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

У Концепції було зазначено, що починаючи з 1991 року кількість сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тисяч територіальних громад, у більш ніж 6 тисячах громад кількість жителів становить менше від 3 тисяч осіб, з них у 4809 громадах – менш ніж 1 тисяча осіб, а у 1129 громадах – менше від 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад майже не можуть здійснювати надані їм

законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Постійна фінансова підтримка через районні бюджети малочисленних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливою для державного бюджету й стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Отже, удосконалення потребує система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності керування суспільним розвитком на відповідній території.

Сьогодні негайного розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості й доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій і монофункціональних міст);

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, підвищення соціальної напруги;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок браку повсюдного місцевого самоврядування [1].

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок наявності проблем правового й інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою держави.

У Концепції пропонується кілька шляхів для розв'язання зазначених проблем:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг;

- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Створення належних матеріальних, фінансових, організаційних умов і формування кадрового складу для забезпечення виконання ОМС власних і делегованих повноважень має здійснюватися з дотриманням таких принципів:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень для стягнення податків і зборів, пов'язаних з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

– надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

– недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів; пільги з місцевих податків і зборів може установлювати лише той орган місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

– надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх зі способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

– підвищення прозорості й ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

– визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (у комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

– надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в межах співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

– максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

– запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проєктів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

– надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом і статутом територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

– утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з

громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проєктів рішень і прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема в територіальних громадах, до яких належать жителі більш ніж одного населеного пункту;

- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції й законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

10.2. Добровільне об'єднання територіальних громад

Значною подією в реформуванні місцевого самоврядування стало прийняття 5 лютого 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за яким регулюють відносини, що виникають під час добровільного об'єднання територіальних громад (далі ОТГ) сіл, селищ, міст.

Існують три точки зору стосовно добровільного об'єднання територіальних громад (далі ДОТГ): підтримка ідеї ДОТГ; сумніви щодо ефективності об'єднання ТГ і побоювання виникнення конфліктів між громадами; примусове об'єднання згідно з розрахунками економічної доцільності й просторовим плануванням.

25 грудня 2015 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб» від 25 грудня 2015 року № 925-VIII.

Отже, доповнений Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» упорядковує утворення об'єднаної територіальної громади та реорганізацію органів місцевого самоврядування:

1. Об'єднана територіальна громада вважається утвореною за цим Законом з дня набрання чинності рішень усіх рад про добровільне об'єднання територіальних громад або з моменту набрання чинності рішень про підтримку добровільного об'єднання територіальних

громад на місцевому референдумі й за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому в частині 4-й статті 7 цього Закону.

2. Повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Після завершення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхні виконавчі комітети продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету.

3. Об'єднана територіальна громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

У разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

4. З дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, у порядку, визначеному в цьому Законі, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, і розміщених поза адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи – сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи – сільські, селищні, міські ради – припиняють свої повноваження в порядку, визначеному в цьому Законі.

5. З дня затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету в порядку, визначеному в цьому Законі, здійснюється реорганізація юридичних осіб – виконавчих комітетів відповідних сільських, селищних, міських рад, розміщених поза адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи – виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі

об'єднаної територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи – виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад припиняються в порядку, визначеному в цьому Законі.

6. Реорганізація юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів – у випадках, передбачених у цьому Законі, здійснюється без повідомлення про неї органу, що провадить державну реєстрацію, а також без збирання вимог кредиторів, отримання їх згоди.

7. Під час проведення реорганізації юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів – повноваження з керування справами таких юридичних осіб здійснює сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою.

8. Після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхніх виконавчих комітетів, сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради територіальної громади, що увійшла до об'єднаної територіальної громади, видані ними нормативно-правові акти, невиконані акти індивідуальної дії зберігають чинність на відповідних територіях і для відповідних осіб.

9. Бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей, установлених у цій частині.

Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою.

10. Бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством.

11. Державна реєстрація припинення функціонування юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих комітетів – шляхом приєднання здійснюється на підставі заяви, поданої сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою, або уповноваженою ним особою суб'єкта державної реєстрації.

12. Державна реєстрація змін до відомостей про юридичну особу – сільську, селищну, міську раду, обрану об'єднаною територіальною громадою, її виконавчий комітет, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб (підприємців та громадських формувань), – здійснюється на підставі заяви, поданої сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою, або уповноваженою ним особою.

Отже, прийняті й підписані Президентом закони «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є важливими кроками на шляху до децентралізації. Зокрема, у Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало. Створення потужних, самостійних і самодостатніх територіальних громад є важливою частиною процесу децентралізації.

10.3. Практика створення об'єднаних територіальних громад

8 квітня 2015 р. Кабінет Міністрів України на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» затвердив Методику формування спроможних територіальних громад. У Методиці визначено механізм та умови їх формування, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад АР Крим, областей. У Методиці наведено означення термінів «спроможна територіальна громада», «потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади», «зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної ТГ» і розкрито значення, у яких їх слід уживати.

«Спроможність територіальної громади» – це її здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення й розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Терміном «зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади» визначено таку зону з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах на території ТГ, а також працевлаштування значної частини мешканців новоствореної громади. У частині доступності послуг слід зазначити, що деякі послуги надаються щоденно, інші – з певною періодичністю.

Слід розрізняти два етапи формування нового адміністративно-територіального устрою – створення Перспективного плану формування спроможних ТГ (обов'язковий для виконання органами виконавчої влади на рівні обласних державних адміністрацій, що затверджується обласними радами) і добровільне об'єднання ТГ (бюджетні й інфраструктурні переваги отримують тільки новостворені одиниці, керівництво яких виявило активність під час реалізації добровільного ОТГ).

2015 року було створено 159 ОТГ, пройшли вибори у 25 об'єднаних територіальних громадах.

23 вересня 2016 року Центральна виборча комісія відповідною постановою призначила на неділю 11 грудня 2016 року перші вибори депутатів і міських голів у 41 об'єднаній територіальній громаді за результатами опрацювання звернень обласних державних адміністрацій у хронологічному порядку їх надходження до Комісії. Початок виборчого процесу Комісія оголосила з 22 жовтня 2016 року.

30 квітня 2017 року відбулися вибори голів 47 об'єднаних територіальних громад у 19 областях України. За даними Комітету виборців України на виборах до рад в міських об'єднаних громадах, які відбулися, представники 16 партій отримали депутатські мандати. Усього за партійними списками вибори відбулись у дев'яти міських громадах шести областей України, загалом було обрано 242 депутати.

10.4. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У Законі зазначено: делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Винятково на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження й змінення їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення кількості його працівників, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпускання; обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної кількості працівників апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання; заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови

про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради й посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень щодо запитів; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, установленому законодавством; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції або законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених у цьому Законі; прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів; утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди; прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень; прийняття рішень щодо передання коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; визначення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку й умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, включення до

об'єктів комунальної власності майна, відчуженого під час приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, надання в концесію об'єктів права комунальної власності, створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади тощо.

Сьогодні в умовах реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади відбуваються зміни в повноваженнях різних органів державного управління й органів місцевого самоврядування.

У певних сферах виконавчі органи рад здійснюють власні (самоврядні) повноваження, а також повноваження, делеговані їм центральним органом державної влади. До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування й обліку належать такі основні повноваження: підготовка програм соціально-економічного й культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про виконання цих програм і їх результати; забезпечення збалансованого економічного й соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для керування соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби в місцевих будівельних матеріалах, паливі; розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням; попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань; подання до районних, обласних рад необхідних даних та внесення пропозицій до програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території; розміщення на договірних засадах замовлень на

виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях; утворення цільових фондів соціальної допомоги інвалідам, визначення порядку й умов витрачання коштів цих фондів.

Законодавчу базу дозвільної системи у сфері господарської діяльності більш досконало деталізовано й унормовано, ніж у сфері надання адміністративних послуг. Проте брак на рівні Закону переліку адміністративних послуг призводить до різного трактування термінів, необґрунтованої й різноманітної кількості адміністративних послуг в областях України, різних правил їх отримання.

Під час децентралізації повноважень із надання публічних послуг органам місцевого самоврядування відбувається передання повноважень суб'єктам господарювання й публічного права та нотаріусам.

Процеси децентралізації повноважень з державного рівня на рівень ОМС уможливають трансформацію публічних державних послуг у публічні муніципальні послуги, що є атрибутивною ознакою системи публічних послуг на рівні адміністративних районів і міст.

Місцеву перевагу, яку може бути використано як стартову точку зростання, називають якірною точкою. Для різних громад така якірна точка може бути більшою або меншою, помітною відразу або прихованою. Однак вона точно є і її потрібно просто ідентифікувати. Місцевий розвиток сьогодні дуже сильно залежить від спільних зусиль влади, громади, бізнесу, оскільки всі взаємозалежать один від одного.

В умовах децентралізації, революційних змін у бюджетній системі, особливо для об'єднаних громад, навіть сільські території отримують шанс для зростання. Особливою умовою використання такого шансу є утворення громади, пошук та активне просування унікальних можливостей своєї громади – якірної точки, яка дасть поштовх для розвитку.

До власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі бюджету, фінансів і цін належать: складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідною радою, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про виконання бюджету і його результати; підготовка й подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних та обласних бюджетів; установлення в порядку й межах, визначених законом, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання й водовідведення, перероблення й захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, централізованого постачання холодної води, централізованого постачання гарячої води,

водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики й комунальних послуг), транспортні та інші послуги; установлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад; здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету; залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, і коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад; укладення з юридичними й фізичними особами договорів на стягнення місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством; підготовка й затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів.

До делегованих державою повноважень у галузі бюджету, фінансів і цін належать: здійснення відповідно до законодавства контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; здійснення відповідно до законодавства контролю за дотриманням цін і тарифів; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Однією з перших із суттєвих реформ, які розпочалися і мають позитивні результати, стала реформа міжбюджетних відносин, або, як зазвичай кажуть, фінансова децентралізація.

Місцеві бюджети отримали фінансову самостійність, відтепер їх можна планувати й приймати без прив'язування до дати прийняття Державного бюджету України. Це – однозначний плюс, особливо, зважаючи на українські реалії, коли державний бюджет стає інструментом маніпуляцій і торгів політиків та приймається в останню ніч календарного року. Отже, міста, села і селища можуть планувати свій розвиток за будь-яких умов, маючи для цього вже власні кошти. За таких умов частина коштів, яка надходить до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій і дотацій, не є такою нагальною, оскільки на місцях є вже власна «фінансова подушка».

Згідно з реформами збільшено кількість податків і визначено їх відсоток, який залишиться на місцях, а не зарахується до загальнодержавного бюджету. Тому місцеві органи влади можуть вільно

планувати доходи й пріоритети видатків зі своїх бюджетів, особливо на розвиток. Запроваджено нові види трансфертів (кошти, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах). До таких трансфертів тепер належать: базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація. Це – фактично дофінансування на реалізацію делегованих державою повноважень.

Відтепер окрім казначейських рахунків місцеві органи влади мають можливість розміщувати свої власні надходження ще й в установах банків. Це теж є позитивною новиною, оскільки дає змогу більш оперативно керувати власними наявними коштами й не буде виникати ситуацій, коли Казначейство не робить оплату згідно з платіжною відомістю через брак коштів (а закріплені за цим місцевим бюджетом кошти передано на більш пріоритетні статті видатків).

Місцеві органи влади тепер можуть за спрощеною процедурою надавати місцеві гарантії та брати запозичення від міжнародних фінансових організацій. Це – складний інструмент, і ризиків багато, однак розвиток соціальної інфраструктури без залучення інвестицій є просто неможливим.

Місцеві доходи тепер формують такі податки (частку від податків):

- податок на доходи фізичних осіб;
- податок на прибуток підприємств;
- збір з роздрібного продажу підакцизних товарів;
- податок на майно;
- туристичний збір;
- збір за паркування (є не менш важливим джерелом наповнення місцевого бюджету й потребує ретельного планування та адміністрування);
- плата за надання адміністративних послуг.

Як фінансова децентралізація, так і децентралізація повноважень – це насамперед децентралізація відповідальності. Контроль за роботою та співпраця з місцевими органами влади й самоврядування – це шлях до реальних змін. З кожним прийняттям реформаторським законом за Урядом лишатиметься все менше повноважень у питаннях керування територіями, тоді як більше часу лишатиметься на завдання щодо розроблення загальнодержавної політики.

До повноважень місцевих органів влади у сфері соціальною захисту населення (ст. 34) належать: надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, звільнених у запас, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у

будівництві індивідуальних житлових будинків, проведенні капітального ремонту житла; організація будинків-інтернатів для громадян похилого віку й інвалідів, поліпшення побутового обслуговування цих громадян; надання за рахунок коштів місцевих бюджетів допомоги для здійснення послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці.

Делеговані повноваження у сфері соціальною захисту: подання на затвердження ради територіальних програм зайнятості й заходів щодо соціальної захищеності населення від безробіття, організація їх виконання; здійснення заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, військовослужбовців, родин, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку; надання компенсаційних пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи або іншого стихійного лиха.

До повноважень обласних і районних рад належать виконання передбачених законами України власних повноважень, а також делегування певних повноважень місцевим державним адміністраціям. Повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування реалізуються в таких сферах діяльності: соціально-економічний й культурний розвиток певної території; бюджет, фінанси й ціни; комунальна власність; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборона країни; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян.

10.5. «Розумне зростання» в об'єднаних територіальних громадах

Анатолій Ткачук, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, у Декларації «Розумне зростання в об'єднаних територіальних громадах» закликав об'єднані територіальні громади до таких нових цілей:

1) розумна освіта, яка й сучасні знання дає, і вчить швидко адаптуватись у мінливому світі, і надихає до генерування нових корисних ідей;

2) розумна місцева економіка, яка, базуючись на власних конкурентних перевагах і ресурсах, залучає до підприємництва максимальну кількість жителів;

3) розумна організація життєвого простору, у якому громадяни мають доступ до основних благ і послуг, а земля, на якій мешкає громада, використовується максимально ефективно й зберігається для майбутніх поколінь;

4) розумне використання ресурсів та охорона довкілля, які зобов'язують максимально ощадливо використовувати невідновлювані ресурси й розвивати виробництво на основі перероблення відходів інших виробництв;

5) розумні люди, котрі культивують здоровий спосіб життя, активність, зайнятість і самозайнятість, освіту протягом життя та гуртом – самоврядування усієї громади.

Саме розумне зростання забезпечує поліпшення якості життя українців у селах, селищах, містах. Вивчаючи й аналізуючи кращі світові практики децентралізації, Інститут громадянського суспільства ось уже 20 років формує течію, упроваджує й розвиває самоврядування в Україні.

Недоліки процесу проведення децентралізації – це брак системи розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування й місцевими державними адміністраціями, а саме:

- уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їх категорії, кількості населення й матеріального забезпечення;

- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого й державного управління на субрегіональному й регіональному рівнях;

- недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

- недосконалість інституту делегування повноважень і відповідних йому засобів стримування й противаг, що є потенційним джерелом конфліктів.

Організація Global Communities виконує флагманську програму Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), спрямовану на розвиток місцевого самоврядування – Програма «Децентралізація дає кращі результати та ефективність» (DOBRE). Розпочату 8 червня 2016 року, цю 5-річну програму розроблено таким чином, щоб підвищити спроможність керівництва новоутворених об'єднаних територіальних громад (ОТГ) ефективно реагувати на пріоритети громадян завдяки належному керуванню ресурсами, підвищенню якості комунальних послуг, стимулюванню місцевої економіки й більшому залученню громадян. Мета DOBRE – створити можливості зростання й розквіту цих нових ОТГ і водночас мотивувати й бути моделями для інших громад, які працюють над об'єднанням.

DOBRE запрошує всі ОТГ, що об'єднались на добровільних засадах і провели місцеві вибори, подавати заявки, щоб стати

партнерами DOBRE й узяти участь у програмі.

Міжнародна команда DOBRE на чолі з організацією Global Communities поєднує великий обсяг знань і практичного досвіду у сфері децентралізації й розвитку територіальних громад. У моделі розвитку громад від «Global Communities» визначено основу загального підходу програми DOBRE та зміст її діяльності з надання допомоги. Польська «Фундація підтримки місцевої демократії» (FSLD, надалі «ФДМД») і Малопольська школа державного управління (MSPA, надалі «МШДУ») при Краківському економічному університеті використовують свій власний практичний досвід і стратегії розвитку місцевого самоврядування, що успішно застосовувались у Польщі. Український кризовий медіа-центр (УКМЦ) і неурядова організація SocialBoost працюють над залученням громад і впровадженням стратегій електронного врядування для підвищення якості громадських послуг і зміцнення прозорості врядування. Національний демократичний інститут (НДІ) надає новим територіальним громадам допомогу в приверненні уваги до питань гендерної рівності й необхідності розв'язання проблем ВПО в нових програмах.

Усі партнери DOBRE підтримуватимуть кожну ОТГ під час учасницького стратегічного планування, результатом якого стане створення й фінансування проєктів місцевого економічного розвитку, державно-приватних партнерств, поліпшення надання послуг, кращого керування державними фінансами. Проєкти й ініціативи за підтримки DOBRE потребуватимуть адекватного місцевого внеску нарівні з коштами, що надаватимуться згідно з проєктом DOBRE. Через мережу організацій підтримки місцевого самоврядування й регіональних організацій громадянського суспільства в кожній партнерській області DOBRE сприятиме новому співробітництву й мобілізації ресурсів для проєктів місцевого розвитку.

DOBRE підтримуватиме ОТГ у семи областях України – Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській і Тернопільській. Як учасники програми DOBRE відібрані ОТГ зобов'язуються брати активну участь у повному спектрі заходів і процесів DOBRE. Кожна ОТГ підпише Меморандум порозуміння з DOBRE для підтвердження зобов'язань ОТГ брати повну участь у програмі [8].

Від кожної ОТГ очікується надання повної та прозорої інформації щодо усіх процесів під час виконання програми. Це також стосується планів, бюджетів, пропозицій, проєктних документів та іншої інформації. Кожна ОТГ у межах програми запровадить практику залучення громади й побудує продуктивне співробітництво із секторами приватного бізнесу, організаціями підтримки місцевого самоврядування, організаціями громадянського суспільства.

- Отже, необхідними умовами для ефективного самоврядування є:
- формування представницької влади тільки шляхом демократичних, усвідомлених, вільних виборів;
 - громада має стати дійсно власником;
 - розуміння завдань і пошук законних можливостей їх виконання;
 - незалежний бюджет (тоді місцева влада розуміє і прагне до довгострокового планування, громада розставляє пріоритети);
 - незалежний суд (можливість відстоювати права громади).

Важливим є розуміння позитивних наслідків добровільного об'єднання територіальних громад, якими мають стати:

- збільшення бюджету;
- отримання субвенцій від держави;
- усвідомлене й відповідальне ставлення до виборів депутатів, голів ОТГ, старост сіл і селищ;
- відповідальне керування з урахуванням соціально-економічної доцільності, співвідношення місцевих і державних інтересів;
- прискорення економічного розвитку, поліпшення якості послуг;
- більш прозора підзвітність.

Контрольні запитання

1. Назвіть поняття й ознаки публічної служби в Україні.
2. Охарактеризуйте систему публічної служби в Україні.
3. Яким є правове регулювання публічної служби в Україні?
4. Охарактеризуйте державну службу як вид публічної служби в Україні.
5. Яким є право на державну службу в Україні?
6. Назвіть завдання та функції державної служби.
7. Охарактеризуйте законодавчі засади державної служби в Україні.
8. Назвіть принципи державної служби в Україні.
9. Охарактеризуйте види державної служби в Україні.
10. Назвіть поняття й види державних службовців.
11. Визначте поняття, складові та правовий статус державних службовців.
12. Охарактеризуйте загальні обов'язки державних службовців.
13. Дайте загальну характеристику прав державних службовців.
14. Якими є обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу?
15. Якими є обмеження, пов'язані з проходженням державної служби?

16. Якими є обмеження державних службовців щодо використання службових повноважень або свого становища?

17. Якими є обмеження державних службовців щодо одержання подарунків?

18. Якими є обмеження державних службовців щодо сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності?

19. Якими є обмеження державних службовців після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням державних функцій та функцій місцевого самоврядування?

20. Якими є обмеження державних службовців щодо спільної роботи близьких осіб?

21. Охарактеризуйте соціальні й правові гарантії для державних службовців.

22. Дайте загальну характеристику юридичної відповідальності державних службовців.

23. У чому полягає адміністративна відповідальність державних службовців?

24. У чому полягає дисциплінарна відповідальність державних службовців?

25. Назвіть поняття й ознаки посадової особи.

26. У чому полягає співвідношення понять «посадова особа» і «службова особа»?

27. Назвіть види (типи) державних посад.

28. Охарактеризуйте політичні й адміністративні посади, їх співвідношення.

29. Охарактеризуйте особливості та правовий статус патронатної посади.

30. Назвіть поняття й ознаки керування державною службою.

31. У чому полягають завдання й принципи керування державною службою?

32. У чому полягають правові засади керування державною службою в Україні?

33. Охарактеризуйте систему суб'єктів керування державною службою в Україні.

34. Назвіть повноваження Кабінету Міністрів України у сфері державної служби.

35. Охарактеризуйте правовий статус Національного агентства України з питань державної служби.

36. Охарактеризуйте правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції.

37. Назвіть поняття й стадії проходження державної служби.

38. Яким чином відбувається вступ на державну службу?

39. Яким є призначення як спосіб заміщення вакантних посад державних службовців?
40. Яким є конкурс як спосіб заміщення вакантних посад державних службовців?
41. Охарактеризуйте спеціальну перевірку осіб, які претендують на зайняття посад державних службовців.
42. У чому полягають випробування під час прийняття на державну службу?
43. У чому полягає стажування державних службовців?
44. Яким чином формується кадровий резерв державної служби?
45. У чому полягає присяга державного службовця? Яким є її значення?
46. У чому полягають поняття і зміст службової кар'єри державних службовців?
47. Назвіть ранги державних службовців, наведіть порядок їх присвоєння.
48. Назвіть категорії посад державних службовців.
49. Яким чином проходить атестація державних службовців?
50. Охарактеризуйте щорічне оцінювання діяльності державних службовців.
51. Як здійснюється відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою?
52. Охарактеризуйте особливості службового розслідування щодо державних службовців.
53. У чому полягає професійна підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації державних службовців?
54. У чому полягає конфлікт інтересів у державній службі, запобігання йому та його врегулювання?
55. Назвіть етичні засади державної служби в Україні.
56. Охарактеризуйте фінансовий контроль у системі заходів протидії корупції в державній службі.
57. Охарактеризуйте загальні підстави для припинення державної служби.
58. Назвіть спеціальні підстави для припинення державної служби.
59. Яким чином здійснюється процедура відставки державного службовця?
60. Назвіть засоби забезпечення законності в державній службі.
61. Охарактеризуйте організаційно-правові засади служби в Апараті Верховної Ради України.
62. Охарактеризуйте організаційно-правові засади служби в апараті органів судової влади.
63. Охарактеризуйте організаційно-правові засади служби в Національній поліції України.

64. Яким чином здійснюється служба в Національній поліції України?
65. Назвіть спеціальні звання поліцейських, порядок їх присвоєння.
66. У чому полягає дисциплінарна відповідальність осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ?
67. Охарактеризуйте організаційно-правові засади військової служби в Україні.
68. Назвіть види військової служби в Україні.
69. Назвіть військові звання, порядок їх присвоєння.
70. У чому полягає дисциплінарна відповідальність військовослужбовців в Україні?
71. У чому полягає альтернативна (невійськова) служба в Україні?
72. Охарактеризуйте дипломатичну службу в системі державної служби в Україні.
73. Назвіть організаційно-правові засади дипломатичної служби України.
74. Назвіть дипломатичні ранги, порядок їх присвоєння.
75. Як здійснюється ротація працівників дипломатичної служби України?
76. У чому полягає дисциплінарна відповідальність працівників дипломатичної служби України?
77. Охарактеризуйте організаційно-правові засади служби в органах Служби безпеки України.
78. Назвіть склад кадрів Служби безпеки України.
79. Яким чином здійснюється служба в Службі безпеки України?
80. Якою є дисциплінарна відповідальність співробітників Служби безпеки України?
81. Охарактеризуйте службу в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби.
82. Охарактеризуйте організаційно-правові засади служби в органах місцевого самоврядування.
83. У чому полягає проходження служби в органах місцевого самоврядування?
84. Назвіть напрями реформування державної служби в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Домбровська, С. М. Управління соціальним та гуманітарним розвитком : курс лекцій / уклад.: С. М. Домбровська, В. П. Садковий. – Харків : НУЦЗУ, 2018. – 189 с.
2. Державна політика в соціогуманітарній сфері : навч. посіб. / В. П. Трощинський та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка, О. Л. Приходько, Л. О. Воронько. – Київ : Вид-во НАДУ, 2007. – 96 с.
3. Тертичка, В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
4. Ребкало, В. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : консп. лекцій / В. Ребкало, В. Тертичка. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
5. Економічний розвиток і державна політика : навч. посіб. / Ю. Бажал та ін. ; за заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. – Київ : Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
6. Гошовська, В. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства / В. Гошовська. – Київ : НАДУ, 2008. – 292 с.
7. Халецька, А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління : монографія / А. Халецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 430 с.
8. Шевчук, П. Соціальна політика / П. Шевчук. – 2-ге вид. – Львів : Світ, 2005. – 240 с.
9. Ягодка, А. Г. Соціальна інфраструктура і політика / А. Г. Ягодка. – Київ : КНЕУ, 2006. – 386 с.
10. Кравченко, В. В. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В. В. Кравченко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов. – Київ : Атіка, 2007. – 864 с.
11. Ботвінов, Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія / Р. Г. Ботвінов. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 279 с.
12. Желюк, Т. Л. Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. – Київ : Професіонал, 2005. – 576 с.
13. Ківалов, С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2009. – 688 с.
14. Куйбіда, В. С. Організація публічної служби в Україні : монографія / В. С. Куйбіда, О. В. Хорошенко. – Кам'янець-Подільський : ФОП Зволейко Д. Г., 2016. – 272 с.

15. Кравченко, В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – Київ : Атіка, 2003. – 672 с.
16. Лазор, О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О. Д. Лазор. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.
17. Малиновський, В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Київ : Атіка, 2003. – 160 с.
18. Москович, Л. М. Статус судді: питання теорії та практики : монографія / Л. М. Москович, С. В. Подкопаєв, С. В. Прилуцький. – Харків : ІНЖЕК, 2004. – 360 с.
19. Оболенський, О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2003. – 344 с.
20. Багмет, М. О. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
21. Москович, Л. М. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. У 2 ч. Ч. 1. Основи судоустрою України / Л. М. Москович, І. В. Назаров та ін. ; за ред. Л. М. Москович. – Харків : Право, 2016. – 244 с.
22. Павленко, Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р. М. Павленко. – Київ : КМ Академія, 2002. – 253 с.
23. Панейко, Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
24. Плахотнюк, Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток : монографія / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. – Київ : Максимум, 2004. – 224 с.
25. Ващенко, К. О. Публічна служба: системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.
26. Руденко, М. В. Судова влада та правоохоронні органи України : підруч. для студ. вищ. юрид. навч. закладів / М. В. Руденко, Г. С. Рибалко. – Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. – 285 с.
27. Ткаченко, Є. В. Основні характеристики політичних посад в органах публічної влади / Є. В. Ткаченко // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 296–303.
28. Токовенко, В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В. В. Токовенко. – Київ : УАДУ, 2001. – 256 с.

ЗМІСТ

1. Історія публічної служби.....	3
1.1. Запровадження державної служби.....	3
1.2. Становлення публічної служби в умовах незалежності	9
1.3. Сучасні тренди реформування публічної служби.....	19
2. Теоретичні засади публічної служби.....	22
2.1. Суть і поняття публічної служби.....	22
2.2. Види публічної служби.....	25
3. Політична служба.....	28
3.1. Природа й поняття політичної служби.....	28
3.2. Політичні діячі	32
4. Державна служба.....	39
4.1. Теоретичні засади державної служби.....	39
4.2. Адміністративна державна служба.....	42
4.3. Спеціалізована державна служба.....	52
5. Служба безпеки.....	57
5.1. Військова служба.....	57
5.2. Правоохоронна служба.....	64
5.3. Служба безпеки.....	80
5.4. Служба цивільного захисту.....	83
6. Правнича служба.....	85
6.1. Суддівська служба.....	85
6.2. Прокурорська служба.....	89
7. Муніципальна служба.....	93
7.1. Теоретичні засади муніципальної служби.....	93
7.2. Служба на виборних посадах.....	96
7.3. Служба на адміністративних посадах.....	104
8. Патронатна служба.....	108
8.1. Поняття й особливості патронатної служби.....	108
8.2. Характеристика посад патронатної служби.....	110
9. Децентралізація як основний напрям реформування місцевого самоврядування.....	116
9.1. Поняття і суть категорії «децентралізація». Базові аспекти й проблеми сучасного її розуміння.....	116
9.2. Європейська Хартія місцевого самоврядування.....	120
9.3. Світовий досвід децентралізації й розвитку місцевого самоврядування.....	124
10 Концептуальні та правові засади реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації повноважень в Україні.....	135

10.1. Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади.....	135
10.2. Добровільне об'єднання територіальних громад.....	139
10.3. Практика створення об'єднаних територіальних громад	142
10.4. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.....	143
10.5. «Розумне зростання» в об'єднаних територіальних громадах.....	149
Контрольні запитання.....	152
Бібліографічний список.....	156

**Дегтяр Андрій Олегович
Ковальчук Вероніка Геннадіївна**

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Редактор О. Ф. Серьожкіна

Зв. план, 2021

Підписано до друку 23. 12. 2021

Формат 60x84 1/16. Папір офс. Офс. друк

Ум. друк. арк. 8,9. Обл.-вид. арк. 10. Наклад 100 пр.

Замовлення 310. Ціна вільна

Видавець і виготовлювач
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
[http:// www.khai.edu](http://www.khai.edu)
Видавничий центр «ХАІ»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
izdat@khai.edu

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції сер. ДК № 391 від 30.03.2001