

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ



ЗАБОЛОТНИЙ Андрій Володимирович

УДК 35.08 : 303.01(477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентіві України

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
ШАПОВАЛ Володимир Миколайович,
член-кореспондент НАН України

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент,
АКИМОВ Олександр Олексійович, начальник
відділу правового забезпечення Національної
служби посередництва і примирення.

кандидат наук з державного управління,
МАТВЄЄНКО Ірина Володимирівна,
начальник відділу з координації наукової роботи
та докторантури Одеського регіонального
інституту державного управління Національної
академії державного управління при
Президентіві України

Захист відбудеться «15» грудня 2021 року об 11:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.03 Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4, к. 416

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4, к. 416

Автореферат розісланий «13» листопада 2021 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



А. А. Оржаховська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розвиток України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави відповідно до Основного Закону – Конституції України зумовлюють необхідність суттєво підвищити упорядкованість системи державного (публічного) управління. Започатковані в країні реформи потребують нових підходів до професійної діяльності державних службовців як активних елементів цієї системи, їх наукового обґрунтування та впровадження. При цьому існує значний попит і посилюється занепокоєння суспільства з питань забезпечення верховенства права і законності в діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави.

Це питання є ключовою реформою у багатьох країнах та вимагає відповідного теоретичного обґрунтування і впровадження тих підходів, які забезпечуватимуть неприпустимість порушення означених принципів в процесі діяльності інститутів держави. Надмірні особливості та фрагментарність нормативно-правових актів, що визначають принципи й напрями роботи державних органів, регулюють проходження державної служби та закріплюють правовий статус державних службовців, а також недостатня розробленість цих питань у науковій літературі потребують обґрунтування теоретичних засад регулювання професійної діяльності у сфері державної служби, які б ураховували сучасні суспільно-політичні умови, надавали відповіді на виклики, що стосуються прийняття управлінських рішень в умовах політичної доцільності з одного боку та законності – з іншого.

Актуальність дослідження проблеми регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в умовах триваючих змін законодавства та прийнята Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки в першу чергу пов'язані з необхідністю дотримання принципів належного врядування, забезпечення цілісності правового простору (узгодженості), гармонізації і обов'язкового виконання нормативно-правових актів державними органами, їх посадовими особами, підвищення швидкості роботи й ефективності органів виконавчої влади, а також удосконалення діяльності їх юридичних служб задля забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання і запобігання невиконанню вимог законодавства.

Вищезгадане удосконалення правового регулювання в цій сфері та пропозиції щодо посилення ролі юридичних підрозділів є теоретичною і практичною цінністю відповідного дослідження, потребують розгляду та прийняття рішень для упорядкування системи публічного управління, під яким у цій роботі розуміється управлінська діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування.

Упродовж останніх десятиліть різні обставини діяльності державних службовців ставали об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджують наукові та практичні проблеми цієї діяльності в процесі функціонування системи публічно-управлінських відносин, їх впливу на

професійну діяльність державних службовців, її відкритість та прозорість, професіоналізацію, адаптацію до стандартів належного врядування. Різноманітним аспектам функціонування державної служби у 70–90-х рр. минулого століття приділяли увагу такі вчені, як А. Альохін, Г. Атаманчук, І. Бачило, В. Власов, О. Воробйов, Ю. Козлов, Б. Лазарєв, Б. Лебін, В. Манохін, І. Пахомов, М. Перфільєв, С. Студенікін, В. Цветков та інші.

Суттєве теоретичне підґрунтя для детального дослідження засад регулювання професійної діяльності у сфері державної служби з різних сторін склали праці таких вчених як І. Куровська, Н. Липовська, В. Луговий, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, С. Серьогін, В. Сороко, І. Сурай, С. Хаджирадева, В. Шаповал та ін. Концептуальні засади розвитку і модернізації державної служби та публічного управління досліджують: О. Акімов, Н. Алюшина, О. Антонова, В. Баштанник, К. Ващенко, В. Воротін, П. Волянський, І. Дегтярьова, М. Лахижа, Т. Пахомова, І. Письменний, С. Попов, О. Пухкал, О. Сальникова, Т. Тарасенко, В. Толкованов, І. Шпекторенко та ін. Наукові обґрунтування проблематики професійної підготовки та діяльності державних службовців, засновані на засадах професіоналізму та компетентності знайшли своє відображення в працях О. Голинської, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, В. Дрешпака, М. Іжі, В. Лоли, І. Матвєєнко, Т. Сивак, І. Хожили та ін.

За наявності широкої джерельної бази в галузі державного управління визначеними не в повній мірі залишаються питання щодо публічно-управлінського аспекту регулювання професійної діяльності у сфері державної служби, що і обумовило вибір теми дисертації. При цьому, не дістали належного теоретичного осмислення особливості її правового регулювання у публічному управлінні, а також місія і завдання юридичних служб в системі публічно-управлінських відносин, впровадження принципів підходів при прийнятті управлінських рішень в межах повноважень, що визначені Конституцією і законами України та безумовним дотримання прав і свобод людини. Саме вказані вище обставини зумовлюють актуальність цього дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проводилось в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентіві України (далі - НАДУ) “Нормативно-правова модель демократичного урядування: засади, формування, об'єктивізація” (ДР № 0112U002460) в рамках науково-дослідної роботи кафедри державознавства і права, де автором було розглянуто міжнародний досвід правового регулювання державної служби як ключового елемента державного управління.

Мета та завдання дослідження. Метою роботи є обґрунтування теоретичних засад і розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі завдання:

- з'ясувати ступінь наукової розробленості теми в науці державного управління та удосконалити понятійний апарат дослідження;

- дослідити історичні передумови і витoki правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні;

- з'ясувати особливості правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні;

- визначити ступінь впливу реформування публічного управління на здійснення професійної діяльності державних службовців;

- узагальнити зарубіжний досвід в контексті аналізу системи нормативних актів у сфері державної служби та уточнити напрями його імплементації до правовідносин щодо регулювання професійної діяльності в сфері державної служби в Україні;

- запропонувати необхідність підготовки або внесення змін до нормативно-правових актів з питань правового регулювання професійної діяльності в сфері державної служби.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини з питань публічного управління, які виникають під час правового регулювання професійної діяльності в сфері державної служби.

Предмет дослідження – правове регулювання професійної діяльності в сфері державної служби: публічно-управлінський аспект.

Методи дослідження. У процесі дослідження було використано загальнонаукові і спеціальні методи дослідження, зокрема: діалектичний – для дослідження особливостей правового регулювання сфери державної служби, її місця в системі державного управління (розділ 1); історичний та історико-логічний аналіз – для дослідження розвитку державної служби, її становлення (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3); конкретизації – у процесі дослідження особливостей функціонування цілісної системи правового регулювання державної служби, що складається з окремих елементів (нормативно-правових актів) та розробки пропозицій щодо їх удосконалення (розділ 2); порівняльно-правового аналізу – у процесі розгляду організаційно-правового забезпечення в системі державної служби (підрозділ 2.1); проблемного та структурно-функціонального аналізу – під час дослідження особливостей регулювання професійної діяльності державних службовців та з метою структуризації системи такого регулювання (підрозділи 2.2, 2.3); формально-юридичний – при аналізі чинного законодавства України, що визначає правові засади регулювання професійної діяльності з питань прийняття, проходження і припинення державної служби, що дозволило сформулювати ключові напрями з метою її вдосконалення (розділ 3); аналогії – у процесі дослідження зарубіжного досвіду і аналізу можливостей його адаптації до діяльності державних органів України (підрозділи 3.1, 3.2); абстрактно-логічний – для обґрунтування пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів та удосконалення діяльності з питань нормотворчості, систематизації та гармонізації законодавства у відповідній сфері (підрозділ 3.3).

Інформаційну базу дослідження становлять загальнодержавні законодавчі та інші нормативно-правові акти, відомчі акти центральних органів виконавчої

влади, аналітичні матеріали Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС), офіційних сайтів державних органів та проєктів іноземних держав, зокрема Програми OECD/SIGMA, наукові розробки НАДУ, результати наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних організацій та окремих науковців.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні актуального наукового завдання щодо теоретичного обґрунтування необхідності удосконалення засад правового регулювання професійної діяльності державних службовців та розробки практичних рекомендацій щодо їх застосування в системі державної служби України.

Зокрема в дисертаційній роботі:

уперше:

– узагальнено теоретичні засади забезпечення регулювання професійної діяльності державних службовців та обґрунтовано, що місією юридичних служб в державних органах є забезпечення дотримання принципу законності в їх діяльності, передусім під час виконання наказів (розпоряджень), доручень, передбачених статтею 9 Закону України «Про державну службу» (далі – Закон), при цьому у разі їх невідповідності законодавству роль юридичних служб полягає у наданні обов'язкових до розгляду пропозицій для правильного застосування законодавства щодо відповідного питання як для керівника, так і для державного службовця, оскільки останній на сьогодні повинен вимагати письмового підтвердження в разі сумніву у законності наданого керівником наказу (розпорядження), доручення, що ускладнює реалізацію норми у зв'язку з небажанням вступати у конфлікт та на практиці фактично не застосовується з часу прийняття Закону;

– обґрунтовано необхідність утворення Державної юридичної служби як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства в діяльності державних органів та їх посадових осіб, що забезпечить підпорядкування всіх юридичних служб державних органів безпосередньо згаданій Службі задля зняття ризиків надмірної лояльності перед керівництвом з одного боку або запобігання можливого тиску від суб'єктів призначення шляхом депрем'ювання, булінгу тощо – з іншого;

удосконалено:

– понятійний апарат державного управління: запропоновано визначення змісту поняття «система регулювання професійної діяльності державних службовців», що розглядається як сукупність нормативних приписів з метою неухильного їх дотримання державними органами та їх посадовими особами у своїй професійній діяльності; поняття «професійна діяльність у сфері державної служби», що визначається як базовий елемент та як соціально значуща діяльність державних службовців у цій системі, що вимагає від них спеціальних знань, вмінь та навичок, а також професійно обумовлених властивостей

особистості, тобто відповідних компетентностей;

– теоретичні підходи щодо підвищення ефективності регулювання професійної діяльності державних службовців, які дозволили сформулювати пропозиції щодо внесення змін до законодавства у сфері державної служби, зокрема з питань повернення довіри до конкурсів та визначення єдиного переможця за рейтингом, удосконалення процесів оцінювання шляхом їх централізації, контролю за діяльністю конкурсних комісій, а також Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо можливого незаконного втручання у їх діяльність;

– наукові підходи щодо визначення основних характеристик систем регулювання професійної діяльності державних службовців в ході вивчення зарубіжного досвіду реформування державної служби та сформульовано пропозиції щодо доцільності переходу до кар'єрної моделі державної служби в Україні;

дістали подальшого розвитку:

– змістові характеристики визначень у сфері правового регулювання професійної діяльності державних службовців в системі державної служби;

– інструментарій реалізації принципів законності та верховенства права, зокрема запропоновано теоретичні настанови для створення комплексу заходів контролю за наданням і виконанням наказів (розпоряджень), доручень, а також щодо приведення у відповідність до закону інших актів законодавства, насамперед внесення змін до спеціальних законів лише шляхом внесення змін до Закону в частині прийняття, проходження, припинення служби та оплати праці.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути реалізовані:

- у науково-дослідній роботі як підґрунтя для проведення подальших досліджень з питань регулювання професійної діяльності у сфері державної служби та посилення ролі й інституційної спроможності юридичних підрозділів у державних органах;

- у правотворчій діяльності з метою вдосконалення чинного законодавства України, що визначає правові засади діяльності суб'єктів владних повноважень;

- у правозастосовній діяльності при запровадженні нового підходу до вдосконалення регулювання публічно-управлінських правовідносин стосовно забезпечення законності в діяльності державних органів;

- у навчальному процесі при підготовці навчально-методичних матеріалів і викладанні дисциплін з питань державного управління та державної служби;

- у процесі реформування державного управління України, зокрема оптимізації інституцій та утворення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства в діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Висновки та рекомендації дослідження використано в роботі:

- *Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування*, у процесі підготовки проектів Законів України “Про державну службу” (ДР № 2490) і “Про службу в органах місцевого самоврядування” (ДР № 2489) в частині питань правового регулювання;

- *Комітету Верховної Ради України у закордонних справах* у процесі підготовки проекту Закону України «Про дипломатичну службу» (ДР №7322) та застосування організаційно-правових аспектів проходження дипломатичної служби як складової частини державної служби;

- *Міністерства закордонних справ України* під час підготовки та правової експертизи актів вторинного законодавства до нової редакції Закону України від 07 червня 2018 року № 2449-VIII «Про дипломатичну службу».

Згадане також підтверджується довідками про впровадження результатів дисертаційного дослідження на всіх рівнях юрисдикції, виданими Міністерством оборони України від 13 липня 2021 року №220/4692, Одеською обласною державною адміністрацією від 15 липня 2021 року №1/01-32/6213/2-21, Тульчинською районною державною адміністрацією Вінницької області від 12 липня 2021 року № 01.01-42/1270.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно, у ньому не використовувалися ідеї або розробки інших дослідників. Дисертація містить ідеї, положення, висновки та наукові результати, отримані безпосередньо автором. Сформульовані в дисертації висновки та рекомендації відповідають її змісту й впливають з основних результатів.

Апробація результатів дисертації. Найважливіші положення і результати дисертаційного дослідження доповідались та обговорювались на засіданнях кафедри державознавства і права НАДУ, а також під час проходження урядової навчальної програми з питань управління персоналом (Японія, м. Токіо, 30 січ. - 17 лют. 2017 р.), оприлюднені на міжнародних і вітчизняних комунікативних заходах, зокрема на науково-практичних конференціях за міжнародною участю: “Модернізація державного управління та європейська інтеграція України” (Київ, 2013 р.), “Модернізація державного управління та європейська інтеграція України” (Київ, 2014 р.), “Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації” (Одеса, 2015), “Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи” (Одеса, 2021 р.), круглому столі з нагоди 25-ї річниці Конституції України та 30-ї річниці Незалежності України “Інформаційне, правове та управлінське забезпечення інноваційного розвитку регіону” (Вінниця, 2021 р.), інших конференціях впродовж 2016 – 2021 років, організованих на базі НАДС та НАДУ.

Публікації. Основні положення й результати дисертаційного дослідження висвітлено в 16 наукових публікаціях, серед них: 5 статей у фахових виданнях України, 1 – у міжнародному науковому виданні з питань державного управління, 10 – у матеріалах науково-комунікативних заходів, а

також навчально-методичних матеріалах (тренінгові програми для посадовців вищого корпусу, посібники тощо) та у співавторстві щодо низки розділів при підготовці Науково-практичного коментаря до Закону.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 208 сторінок, з них основного тексту 170 – сторінок і 3 додатків. Список використаних джерел налічує 214 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми, розкрито сутність наукової проблематики, охарактеризовано стан розробленості теми науковцями, вказано на зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, сформовано мету та визначено завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, зазначено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів в контексті дотримання принципу верховенства права, окреслено особистий внесок здобувача, наведено дані щодо упровадження результатів дослідження й публікацій, які відображають наукові результати дисертації.

У **першому розділі** “Теоретичні засади правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби” проаналізовано стан наукової розробленості питань професійної діяльності у сфері державної служби та її правового регулювання, досліджено історичні передумови і витоки професійної діяльності у сфері державної служби в Україні.

Доведено, що в науковій літературі немає порівняльних досліджень, присвячених комплексному вивченню теоретичного підґрунтя правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в умовах реформи публічного управління. Досліджено, що історіографічний розгляд із цієї проблематики спрямовано на такі блоки наукових проблем: 1) державна служба в контексті різних теоретико-методологічних підходів; 2) державна служба в контексті процесів модернізації; 3) правове регулювання професійної діяльності державних службовців як елементів системи державної служби.

Уточнено, що державна служба є самостійним інститутом, оскільки за своїм змістом та суттю державна служба в особі спеціально уповноважених суб'єктів здійснює в межах своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади й управління шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків. Інститут державної служби є досить великим системним утворенням з багатьма видами та напрямками діяльності, суб'єктами та об'єктами різних рівнів управління, зв'язками внутрішніми – між ними і зовнішніми – з іншими соціальними системами. Для єдності правового регулювання та уникнення надмірних законодавчих особливостей проходження служби в різних державних органах пропонується здійснювати згадане регулювання виключно

Законом та посилити роль НАДС і його територіальних підрозділів з питань забезпечення формування політики та відповідного контролю.

Акцентовано, що питання дотримання законодавства у професійній діяльності в сфері державної служби є основоположними, закладають суспільну довіру до інституцій, а відтак мають бути посилені людськими і фінансовими ресурсами, зокрема шляхом зміцнення інституційної спроможності юридичних служб державних органів, надання їм кадрової та фінансової автономності від керівництва державного органу, в якому вони працюють, унеможлививши тим самим їх лояльність у питаннях принципової позиції (підготовка зауважень, візування проєктів рішень, представництво інтересів в судах тощо).

За пропозиціями, що містяться у проведеному дослідженні, наведено теоретичні положення щодо шляхів для реформування наявної ситуації з урахуванням публічно-управлінського аспекту. Так, автором пропонується підхід стосовно внесення змін до статті 9 Закону, у якій йде мова про виконання доручень, щодо законності яких є сумніви, шляхом залучення юридичних служб державних органів для надання пропозицій щодо правильного застосування законодавства. Варто зазначити, що у діючій редакції Закону державний службовець повинен «вимагати» письмово підтвердження виконання в керівника, що на практиці фактично неможливо здійснити.

Запропонована редакція норми викладена у дисертаційному дослідженні таким чином, що державний службовець, у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення, повинен повідомити про це такого керівника та/або юридичну службу державного органу, в якому він працює, виклавши свої застереження у письмовій формі із зазначенням положень нормативно-правових актів, які будуть порушені у випадку виконання такого наказу (розпорядження), доручення.

У випадку підтвердження невідповідності законодавству наказу (розпорядження), доручення юридична служба державного органу готує висновок та/або пропозиції щодо правильного застосування законодавства, які направляє відповідному керівнику та повідомляє державного службовця. В іншому випадку юридична служба письмово інформує зазначених осіб про відповідність законодавству наказу (розпорядження), доручення.

Керівник у разі отримання застереження державного службовця щодо законності виданого ним наказу (розпорядження), доручення зобов'язаний розглянути таке застереження. За результатами розгляду протягом зазначеного строку він відміняє, змінює або у письмовій формі підтверджує відповідний наказ (розпорядження), доручення. Виконання відповідного наказу (розпорядження), доручення у той самий строк може бути призупинено у разі необхідності додаткового вивчення питання, зокрема для отримання відповідних висновків та/або пропозицій щодо правильного застосування законодавства від юридичної служби державного органу.

У разі недоведення керівником до відома державного службовця свого рішення щодо отриманих застережень, виданий ним наказ (розпорядження), доручення не підлягає виконанню. Якщо наказ (розпорядження), доручення буде підтверджено керівником у письмовій формі, незважаючи на висновок та/або пропозиції щодо правильного застосування законодавства, які отримано від юридичної служби, така юридична служба інформує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства про видання вимоги щодо скасування відповідного наказу (розпорядження), доручення з одночасним повідомленням керівника вищого рівня або органу вищого рівня.

З огляду на це, у дисертаційному дослідженні пропонується утворення згаданого спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, (Державна юридична служба та відповідні територіальні підрозділи, яким будуть підпорядковані відповідні юридичні служби державних органів на центральному та місцевому рівнях). Це дозволить усунути чинники фінансового і кадрового впливу на керівників юридичних служб з боку керівників державної служби в державному органі та/або осіб, які обіймають політичні посади. У той самий час згадане не вимагатиме додаткового фінансування, оскільки мова не йде про вивільнення або переміщення кадрів, а навпаки про централізацію функцій та оптимізацію діяльності юридичних підрозділів для виконання ключового принципу - законності. При впровадженні цієї теорії в практичну діяльність працівники таких підрозділів не змінюватимуть місце роботи, їх посадові обов'язки, умови оплати праці, соціально-побутове забезпечення, режим служби також буде збережено.

Крім вищезазначеного, зроблено висновки, що правове регулювання професійної діяльності у сфері державної служби має базуватися на загальних європейських принципах державного управління (SIGMA Paper No. 27 «European Principles for Public Administration» (1997), відповідати міжнародним стандартам, встановленим угодами та рекомендаціями ООН, Ради Європи і Організації економічного співробітництва та розвитку, зокрема Рекомендаціям Ради Європи щодо Моделі Кодексу поведінки державних посадовців (No. R (2000) 10), Рекомендаціям Ради Європи країнам-членам щодо статусу державних посадовців у Європі (No. R (2000) 6), Рекомендаціям Парламентської Асамблеї Ради Європи «Реформа служби в країнах Європи» № 1617 (2003), Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року, які вимагають поширення принципів нейтральності, чесності, ефективності, прозорості, доброчесності та відповідальності серед державних службовців. Водночас внесені зміни до Закону у 2019 – 2021 роках в частині скасування норм про призначення переможця конкурсу за рейтингом та дискреційного вибору серед п'яти, а нині – трьох кандидатів, не сприяють відповідності згаданим принципам, не узгоджуються з частиною другою статті 38 Конституції України щодо рівного права доступу громадян до державної служби та потребують перегляду.

У другому розділі “Особливості правового регулювання професійної діяльності в сфері державної служби: публічно-управлінський аспект”

розглянуто професійну діяльність державних службовців як об'єкт регулювання, проаналізовано систему нормативно-правових актів у сфері державної служби в Україні, визначено вплив реформування публічного управління на здійснення професійної діяльності державних службовців.

Сформульовано, що професійна діяльність державних службовців – це соціально-значуща діяльність, виконання якої вимагає від людини спеціальних знань, умінь та навичок, в також професійно обумовлених властивостей особистості, тобто відповідних професійних компетентностей.

Відзначено, що розроблені та прийняті нормативно-правові акти, які складають систему національного законодавства з питань державної служби, окреслюють весь спектр питань, що виникають в процесі проходження державної служби на всіх її етапах. Вищезгадане надало можливість втілити принципові новації Закону насамперед з питань рівного доступу до державної служби на всі посади, розмежування політики від адміністрування, визначення функцій державного службовця, підвищення рівня оплати праці і престижності державної служби як професійної діяльності.

Зауважено, що серед головних аспектів, які потребують змін є такі: непризначення переможця за рейтингом; неврегульованість питань доброчесності членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби; відсутність кар'єрного просування без конкурсу у разі отримання відмінної щорічної оцінки; відсутність чіткого механізму переведення на рівнозначні посади з органів місцевого самоврядування на державну службу і навпаки, що надавало б гнучкості та мобільності публічній адміністрації та не створювало б формальних перешкод професійним працівникам у реалізації права на службу; відсутність достатніх важелів контролю за прийняттям, проходженням і припиненням служби з боку держави в особі НАДС, що могло б надати альтернативу громадянам в порівнянні зі зверненням до суду за захистом прав та відповідними судовими витратами, розмір яких наразі суттєво збільшено; розбалансованість та надмірні особливості проходження служби у деяких державних органах, зокрема з питань оплати праці внаслідок відсутності затвердженого порядку формування фонду оплати праці на однакових підходах.

Зазначено, що Закон і нова редакція Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» будуть утворювати цілісну систему публічної служби, сприятимуть комплексному реформуванню державного управління та створенню в Україні професійної і політично неупередженої, ефективної та заснованої на заслугах служби.

Це пояснюється тим, що адміністративні посади в органах місцевого самоврядування мають повністю тотожний правовий статус з посадами державної служби, здійснюють професійну діяльність, керуючись Конституцією і законами України. Відтак, правила прийому на роботу, проходження служби та звільнення мають регулюватися однаково. Стосовно автономності місцевого самоврядування, про це може йтися лише щодо неприпустимості впливу на прийняття рішень відповідною радою щодо розпорядження земельними ділянками, комунальною власністю тощо, а не питань кадрового забезпечення (прийом, кар'єра, звільнення), які мають

регулюватися лише законом. Аналогічно в діяльності органів місцевого самоврядування має бути посилена роль юридичних служб задля реалізації єдиної політики з питань правильного застосування законодавства та неприпустимості виконання доручень чи розпорядчих актів, які не відповідають йому.

З огляду на це, наголошено на важливості прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», у якому мають бути враховані міжнародні рекомендації щодо наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

У **третьому розділі** “Напрями вдосконалення правового регулювання професійної діяльності в сфері державної служби в Україні” ґрунтовно проаналізовано закордонний досвід країн в частині реалізації різних підходів до правового регулювання державної служби та обґрунтовано теоретичні засади удосконалення регулювання професійної діяльності у сфері державної служби, а також системи нормативно-правових актів з цих питань.

Встановлено наявність двох базових моделей організації державної служби: відкритого (наприклад, Австралія, Канада, Сполучені Штати Америки) та закритого типу (наприклад, Німеччина, Франція, Японія), характерними рисами яких є, відповідно: мобільність, конкурентоспроможність персоналу та ієрархічна система добору кадрів, елітарні риси в системі професійної підготовки вищих керівних кадрів, високий соціальний статус, специфічність адміністративно-правового статусу державного службовця.

На прикладі Польщі, Китаю та Японії розкрито особливості переорієнтації державної служби, побудованої на ієрархії та беззаперечному виконанні наказів, у напрямі формування прозорої та відкритої публічної служби, що заснована на довірі й суспільній згоді.

Сформульовано пропозиції щодо шляхів імплементації міжнародного досвіду правового регулювання державної служби в Україні. Доведено, що розроблена та впроваджена система правового регулювання у сфері державної служби є достатньою основою для ефективної реалізації Закону. Підтвердженням цього є законодавчо визначений поділ державних органів на відповідні рівні юрисдикції, що характеризується оптимальним підходом до питань організації діяльності системи державних органів, їх підпорядкування та оплати праці державних службовців, що має враховувати класифікацію посад.

У роботі визначені основні напрями удосконалення законодавства про державну службу та запропоновано досвід деяких країн, зокрема Албанії щодо централізації конкурсних відборів та їх проведення відповідно до узагальнених потреб державних органів у кадрах відповідної компетенції. Таким чином можливо досягти цілей професійного підбору персоналу (адже впровадження такого підходу не передбачатиме роботи окремих конкурсних комісій у державних органах, в яких як правило відсутні професійні оцінювачі компетенцій) та економії фінансових ресурсів, що витрачаються на проведення конкурсів в умовах позиційної системи державної служби (окремий конкурс на

кожну вакансію). При цьому впровадження такого підходу потребує концептуального обговорення та прийняття рішення про внесення змін до Закону.

Визначено, що удосконалення засад правового регулювання професійної діяльності в сфері державної служби в Україні має здійснюватися за такими важливими напрямками: формування нормативно-правової бази; оптимізація та удосконалення інституцій, їх організаційної структури; кадрове забезпечення; наукове та інформаційне забезпечення; зміцнення та формування фінансово-економічних основ системи державної служби. Ще одним підходом до удосконалення правового регулювання державної служби в умовах реформ запропоновано підвищення інституційної спроможності публічної адміністрації щодо забезпечення формування політики, зокрема міністерств та НАДС.

Обґрунтовано також недоцільність встановлення спеціальними законами надмірних особливостей окремих служб в межах системи державних органів, які не сприятимуть її сталості та професіоналізації, як загальним принципам державної служби, визначеним Законом.

Пропозиціями для збереження цілісності системи державної служби пропонується законодавчо передбачити, що зміни з питань вступу, проходження, припинення державної служби та оплати праці вносяться до спеціальних законів виключно шляхом внесення змін до Закону.

Для вирішення вказаних проблем, необхідний моніторинг правового простору, який є системою теоретичних і емпіричних методів дослідження, направлених на отримання інформації, необхідної для забезпечення його оптимального стану.

Через те, що методологічна база моніторингу знаходиться в стані розвитку, а також через відсутність його правової регламентації, не визначена роль НАДС щодо здійснення моніторингу правового простору у сфері публічної служби. Практика правозастосування вимагає розвитку системи підготовки фахівців з моніторингу правового простору у сфері державної служби. Отже, важливим аспектом підвищення ефективності регулювання професійної діяльності державних службовців в системі державної служби є посилення НАДС та формування в його організаційній структурі підрозділу, відповідального за систематизацію, гармонізацію та моніторинг правового простору в сфері публічної служби.

Створення такої структури дозволить вирішити ряд проблем, зокрема забезпечить компетентний розгляд питань правового регулювання під час експертизи законодавчих ініціатив у сфері державної служби. Така структура зможе координувати діяльність, що буде сприяти формуванню якісної державної політики у згаданій сфері.

Сформульовано спектр нагальних питань, котрі потребують оновлення національного законодавства з метою оптимізації процесів управління державною службою та приведення її у відповідність до загальновизнаних стандартів публічного адміністрування, а саме: 1) створення умов для підвищення ефективності та якісного навчання державних службовців, зокрема шляхом запровадження дієвого механізму формування і розподілу державного

замовлення; 2) стимулювання прагнення державних службовців до підвищення власної кваліфікації та професіоналізму з метою просування по службі в межах державного органу без необхідності застосування конкурсного відбору; 3) упорядкування процедури направлення державних службовців у службове відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав (зокрема, їх підпорядкування, особливостей виконання ними службових обов'язків, кола прав та обов'язків, вимог, що висуваються до них, режиму роботи, гарантій та компенсацій); 4) впровадження єдиної державної політики з питань етики й моралі державних службовців за стандартами Європейського Союзу, що сприятиме створенню якісного управлінського та кадрового потенціалу державної служби та можливе створення відповідної Комісії з питань етики; 5) централізація конкурсних відборів та їх проведення відповідно до узагальнених потреб державних органів у кадрах відповідної компетенції; 6) посилення інституційної спроможності публічної адміністрації, зокрема міністерств, а також НАДС як центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів; 7) деполітизація державної служби та розмежування політичних посад і посад державної служби, уніфікація правил вступу і проходження служби; 8) удосконалення антикорупційних механізмів, запобігання корупційним правопорушенням; 9) забезпечення конкурентної оплати праці державних службовців, пенсії для підвищення престижності роботи на державній службі й належного соціального захисту.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення актуального наукового завдання в галузі науки “Державне управління”, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад і розробленні практичних рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні.

На підставі узагальнення наукових поглядів учених та проведення дослідження сформульовано такі основні висновки, оцінки і рекомендації.

1. Феномен правового регулювання професійної діяльності державних службовців як категорії державного управління та характеристики системи державної служби до цього часу не вивчався та не був предметом спеціального комплексного наукового дослідження. Зазначене слугувало підставою для висновку, що стан науково-теоретичного обґрунтування теми дослідження є недостатнім, тому проблема правового регулювання професійної діяльності державних службовців та її публічно-управлінський аспект потребує всебічного вивчення.

В ході дослідження удосконалено сутність та зміст понять «професійної діяльності державних службовців», під якою розуміється соціально-значуща діяльність державних службовців, виконання якої вимагає від службовця

спеціальних знань, умінь та навичок, в також професійно обумовлених властивостей особистості, тобто відповідних професійних компетентностей та структура якої містить мету діяльності, предмет діяльності, функції, засоби, об'єкт та результат діяльності; «система регулювання професійної діяльності державних службовців», що розглядається як сукупність нормативних приписів з метою неухильного їх дотримання державними органами та їх посадовими особами у своїй професійній діяльності.

2. Досліджено історичні передумови та витoki правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні та з'ясовано, що початок формування нормативно-правової бази та якісний розвиток інституту державної служби започатковано з часів правління гетьмана П. Скоропадського.

Процес становлення інституту державної служби в незалежній Україні розпочався з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ, який певним чином віддзеркалював особливості радянської епохи.

На сучасному етапі суттєвими відмінностями нової редакції Закону України «Про державну службу», ухваленої в 2015 році, від попередніх редакцій ухвалених Законів 1993 і 2011 років є, зокрема, побудова професійної, некорумпованої, престижної, зорієнтованої на потреби громадян публічної служби; відділення політики від адміністрування; запровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами; гармонізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; встановлення прозорої моделі оплати праці та кар'єрної мотивації державних службовців.

3. Розкрито специфіку правового регулювання професійної діяльності державних службовців, що насамперед полягає у забезпеченні дотримання визначених законодавством норм і стандартів поведінки, а також за будь-яких обставин створює правові наслідки. Запропоновано концептуальну зміну до законодавства в частині порядку дій державних службовців щодо виконання наказу (розпорядження), доручення, стосовно законності якого є сумніви, із залученням юридичної служби з метою правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства. Згадане надасть можливість реалізувати принцип законності в діяльності державних органів шляхом недопущення виконання наказів (розпоряджень), доручень, які не узгоджуються із законодавством, а державним службовцям - професійно та результативно організовувати виконання чітких завдань виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України і законами України.

4. Визначено ступінь впливу реформування публічного управління на питання проходження державної служби та її правового регулювання. Встановлено теоретичні обґрунтування про те, що згадане реформування в країнах Центральної, Східної Європи та Азії базується на прагненні до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються населенню.

Як наголошено експертами Програми OECD/SIGMA, за підсумками проведеного ще у 2006 році оцінювання системи врядування в Україні відповідно до повноважень, методології та основних показників, що зазвичай використовуються для оцінювання державного управління у країнах-кандидатах на вступ до ЄС, чинне законодавство, що регламентує державну службу, характеризується відсутністю узгодженості та єдності та не відповідає європейським принципам функціонування публічної адміністрації. Акцентовано увагу на доцільності посилення впливу такого реформування.

З огляду на це визначено за доцільне посилити вплив такого реформування для прискорення та просування змін до законодавства з питань державної служби.

5. Визначено шляхи імплементації міжнародного досвіду регулювання державної служби в Україні. У цьому контексті запропоновано інституційно зміцнити в структурі НАДС підрозділи, відповідальні за забезпечення формування державної політики у сфері державної служби, її аналізу та координації. Діяльність таких підрозділів у НАДС дозволить гармонізувати нормативно-правові акти у сфері державної служби, зокрема в рамках адаптації до нормативних актів Європейського Союзу, оперативну підготовку і супровід відповідних змін чи нових нормативно-правових актів, а також методичних рекомендацій для служб управління персоналом державних органів. Запорукою на шляху імплементації Україною зазначених пропозицій має стати удосконалення законодавства про державну службу та його наближення до європейських принципів належного управління, формування професійного корпусу державних службовців. Етична складова діяльності таких осіб має контролюватися Національною комісією з питань етики, доцільність утворення якої в Україні також пропонується перейняти як кращий міжнародний досвід, зокрема за прикладом Японії.

6. Вказано, що пріоритетними напрямками вдосконалення регулювання професійної діяльності в сфері державної служби є такі: забезпечення реалізації права рівного доступу до державної служби шляхом призначення переможця за рейтингом; кадрове забезпечення державних органів персоналом через систему прозорих конкурсів із застосуванням сучасних процедур добору кандидатів (створення центрів оцінювання та залучення експертів з питань управління персоналом до роботи конкурсних комісій); підготовка пропозицій щодо спрощення системи добору персоналу та впровадження елементів кар'єрної служби; розвиток системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу, зокрема з питань нормотворчості, регламенту тощо.

З урахуванням теоретичних засад правового регулювання професійної діяльності в сфері державної служби надано пропозиції Кабінету Міністрів України:

- забезпечити здійснення необхідних заходів щодо проведення функціонального обстеження та аналізу посад шляхом їх класифікації в державних органах, визначених Стратегією реформування державного управління в Україні, з метою посилення їх інституційної спроможності з питань формування і аналізу політики, недопущення дублювання функцій,

оптимізації чисельності, ефективного планування видатків та підвищення рівня оплати праці (посадового окладу);

- забезпечити прийняття та впровадження Плану заходів щодо реалізації Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;

- забезпечити підготовку, прийняття та впровадження Концепції реформування діяльності юридичних служб в державних органах та утворити Державну юридичну службу України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечуватиме правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства.

Верховній Раді України:

– розглянути та прийняти в цілому як закон проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо вдосконалення питань вступу та проходження служби на основі заслуг та призначення переможця за рейтингом зокрема, а також забезпечення реалізації принципу законності за допомогою посилення ролі юридичних служб (стаття 9 Закону);

– розглянути та прийняти в цілому як закон проєкт Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) з метою створення цілісної системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на однакових принципах.

Зазначені висновки, пропозиції та рекомендації є теоретичним підґрунтям для вдосконалення регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні та подальших наукових досліджень.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Заболотний А.В. Нове законодавство про державну службу: стимули для активної молоді. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Управління»: зб. наук. праць. 2013. Вип. 1. С. 183–191.

2. Заболотний А.В., Попов С.А. Інноваційний розвиток публічного управління та адміністрування: комплексний механізм нововведень. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. 2016. Вип. 2(66). С. 9–14. (Особистий внесок: обґрунтовано теоретичні підходи розвитку публічно-управлінських відносин).

3. Заболотний А.В., Курносенко Л.В., Іжа М.М. Державна служба України і Китаю: порівняльна характеристика двох систем. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія «Державне управління». Вип. 2(81). 2016. С.127-139. (Особистий внесок: обґрунтовано роль державної служби як професійної діяльності в питанні дотримання принципів правової держави).

4. Заболотний А.В. Система нормативно-правового регулювання державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. Вип. 2(9). 2017. С. 26-30.

5. Заболотний А.В. Деякі аспекти регулювання професійної діяльності в органах публічної влади. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. Вип. 2(83). 2021. С. 112-117.

Статті в зарубіжних виданнях

6. Zabolotniy A. Conceptual approaches to improving organizational and legal mechanisms in regulating professional activities in the civil service of Ukraine. *Leges si Viata*. Moldova, 2018. №6/2 (318). P. 27-32.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Заболотний А.В. Завершення формування та перспективи впровадження нового законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. *Модернізація державного управління та європейська інтеграція України*: матеріали щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.): у 2-т. за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2013. Т-1. С. 528-531.

8. Заболотний А.В. Публічна служба: новий етап реформування. *Місьцеве самоврядування – основи сталого розвитку України*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнарод. участю (Київ, 16 трав.2014 р.): у 2 т. за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 80-81.

9. Заболотний А.В. Контракт для України з розбудови держави як пріоритет у роботі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби на 2014-2015 та подальші роки. *Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жов.2014 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. С. 31-32.

10. Заболотний А.В. Розвиток законодавства про державну службу. Програма з питань вивчення нового законодавства на 2014 рік: Навчально-методичний матеріал/ І.К. Дрозд, Д.В. Неліпа, В.В. Ковальчук, А.В. Заболотний/ за заг. редакцією Д.В. Неліпи. К.: ТОВ «Видавництво «Сова», 2014. 104 с.

11. Заболотний А.В. Новації державної служби: нові моделі державного сервісу. Розвиток законодавства про державну службу: модуль 1. Навчально-наочний посібник / І.К. Дрозд, Д.В. Неліпа, В.В. Ковальчук, А.В. Заболотний/ за заг. редакцією Д.В. Неліпи. К.: ТОВ «Видавництво «Сова», 2014. 31 с.

12. Заболотний А.В. Правове регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в контексті реформування державного управління і децентралізації. *Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації*: матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування. 29 квіт. 2015 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 178 – 181.

13. Заболотний А.В. Модернізація державної служби в контексті законодавства України про державну службу. Тренінгова програма з питань вивчення нового законодавства : навчально-наочний посібник/ За ред. І.К. Дрозд К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2015. 16 с.

14. Заболотний А.В. Загальні положення. Правовий статус державного службовця. Управління державною службою. Службова кар'єра/ А.В. Заболотний.// Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерещ (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

15. Заболотний А.В. Тенденції відмежування окремих державних органів від правового регулювання, передбаченого загальним законодавством з питань державної служби. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*: матеріали XII наукової Інтернет-конференції за міжнародною участю для аспірантів та докторантів. (Одеса, 28 трав. 2021 р.) Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 205.

16. Заболотний А.В. Місія юридичних служб державних органів в системі правового регулювання державної служби в Україні. *Інформаційне, правове та управлінське забезпечення інноваційного розвитку регіону*: матеріали круглого столу з міжнародною участю/ 17 червня 2021 року, м. Вінниця / Упорядники: Пилипчук В.Г., Яременко О.І., Кононенко В.В., Лазор О.Я., Лазор О.Д., Лапшин С.А. ВДПУ, НДПП НАПрН України, Вінниця, ТОВ «Друк» 2021. С. 7 – 14.

АНОТАЦІЯ

Заболотний А.В. Правове регулювання професійної діяльності в сфері державної служби: публічно-управлінський аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2021.

У дисертації вирішено поставлене завдання в науковій галузі державного управління, обґрунтовано теоретичні засади і розроблено рекомендації щодо удосконалення правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні.

Здійснено узагальнення напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених, проаналізовано законодавство України з питань вступу, проходження та припинення державної служби з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики. Уточнено сутнісні характеристики та зміст основних понять “професійна діяльність державних службовців”, “система регулювання професійної діяльності державних службовців”. Визначено перспективні напрями розвитку інституту публічної (цивільної) служби в Україні. Розглянуто та проаналізовано відмінності нормативно-правового регулювання з питань державної служби в різні історичні періоди та виокремлено обставини, які впливають на формування політики у відповідній сфері. Визначено напрями імплементації міжнародного досвіду з питань регулювання державної служби в

Україні в напрямку переходу до кар'єрної моделі служби. Розроблено рекомендації щодо теоретичних засад правового регулювання професійної діяльності державних службовців, удосконалення діяльності юридичних служб з метою забезпечення реалізації принципу законності в роботі державних органів та подано пропозиції стосовно змін до нормативно-правових актів з цих питань.

Ключові слова: професійна діяльність, правове регулювання, посада державної служби, державна служба, службова кар'єра, професійне навчання, законодавство у сфері державної служби.

ABSTRACT

Zabolotniy A.V. Legal regulation of professional activity in the field of civil service: public administration aspect. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of sciences in public administration on a specialty 25.00.01 - the theory and history of public administration. – Institute of Legislation of the Verhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 2021.

The dissertation solves the task in the scientific field of public administration, substantiates the theoretical foundations and develops recommendations for improving the legal regulation of professional activity in the field of civil service in Ukraine.

The achievements of domestic and foreign scientists are generalized, the legislation of Ukraine on entry, passage and termination of civil service is analyzed in order to determine the state of development of this issue, the historical preconditions and sources of regulation of professional activity in civil service in Ukraine are studied.

It is proved that in the scientific literature there are no comparative studies devoted to a comprehensive study of the experience of problems of regulation of professional activity in the field of civil service in the context of public administration reform. It is investigated that historiographical consideration of this issue is aimed at the following blocks of scientific problems: 1) civil service in the context of various theoretical and methodological approaches; 2) civil service in the context of modernization processes; 3) regulation of professional activity of civil servants as elements of the civil service system.

The essential characteristics and content of the basic concepts "professional activity of civil servants", "system of regulation of professional activity of civil servants" are specified. Perspective directions of development of the institute of public (civil) service in Ukraine are determined.

The differences of normative-legal regulation on civil service issues in different historical periods are considered and analyzed and the circumstances that influence the formation of policy in the respective sphere are singled out.

Given the systemic nature of the institution of civil service as an entity with many types and areas of activity, subjects and objects of different levels of government, internal - between them and external - with other social systems, for

unity of legal regulation and avoidance of excessive legislation peculiarities of service in various state bodies, it is proposed to carry out the mentioned regulation exclusively by the Law of Ukraine “On Civil Service”.

It is emphasized that compliance with the law in professional activities in the civil service is fundamental, builds public confidence in institutions, and thus should be strengthened human and financial resources, in particular by strengthening the institutional capacity of legal services, providing them with personnel and financial autonomy from management the state body in which they work, thus making it impossible for them to be loyal in matters of principled position (preparation of suggestions, approval of draft decisions, representation of interests in courts, etc.).

It is noted that the developed and adopted regulations that make up the system of national legislation on civil service, outline the full range of issues that arise in the process of civil service at all stages. The above provided an opportunity to implement the fundamental innovations of the Law of Ukraine "On Civil Service" on equal access to civil service in all positions, delimitation of policy from administration, defining the functions of civil servants, increasing salary and prestige of civil service as a professional activity.

It is noted that among the main measures that need to be changed are the following: non-appointment of the winner according to the rating; unresolved issues of integrity of members of the Commission on Senior Civil Service; no career advancement without a competition in case of receiving an excellent annual grade; the lack of a clear mechanism for transferring to equivalent positions from local self-government bodies to the civil service and vice versa, which would provide flexibility and mobility to the public administration and would not create formal obstacles to the exercise of the right to service; lack of sufficient levers of control over acceptance, the passage and termination of service by the state in the person of the NACS, which could provide an alternative to citizens in comparison with the appeal to the court for protection of rights and their court costs, the amount of which is now significantly increased; imbalances and excessive features of service in some state bodies, in particular on issues of remuneration.

It is noted that the Law of Ukraine “On Civil Service” and the new version of the Law of Ukraine “On Service in Local Self-Government Bodies” will form a holistic system of public service, promote comprehensive public administration reform and create professional and politically impartial, effective and merit-based service in Ukraine.

The directions of implementation of the international experience on the regulation of the civil service in Ukraine in the stream of transition to the career model of the service are determined. Recommendations on theoretical principles of legal regulation of professional activity of civil servants, improvement of activity of legal services for the purpose of maintenance of principle of legality are developed and offers concerning changes to regulations on these questions are submitted.

Key words: professional activity, legal regulation, civil service position, civil service, career, professional training, legislation in the field of civil service.