

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

С.О. КОЗУЛІНА, Ю.О. РОВИНСЬКИЙ, К.І. РОВИНСЬКА

ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Навчальний посібник

Одеса – 2019 – Odessa

УДК 34:35.07(075.8)

К 59

Рецензенти:

- Пахомова Т.І.* – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.
- Миколенко О. І.* – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова.

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентіві України
Протокол № 235/4-10 від 11 квітня 2019 року

Козуліна С.О.

К 59 **Право в публічному управлінні** : навч. посіб. / С.О. Козуліна, Ю.О. Ровинський, К.І. Ровинська. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. – 174 с.

Навчальний посібник підготовлений відповідно до програми навчальної дисципліни «Право в публічному управлінні». У посібнику розглядаються основні джерела правового регулювання діяльності публічно-владних інституцій, правові та теоретичні аспекти статусу органів публічного управління та адміністрування, порядок прийняття, скасування, оскарження нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації, нормативно встановлені права, обов'язки, види та підстави юридичної відповідальності публічних службовців, а також засади запобігання корупції в публічному управлінні. Навчальний посібник розраховано на студентів і здобувачів, які навчаються за програмами підготовки магістрів публічного управління та адміністрування та публічних службовців.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентіві України, 2019.
© С.О. Козуліна, Ю.О. Ровинський,
К.І. Ровинська, 2019.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Конституційно-правові засади побудови організаційної структури органів публічної влади в Україні	7
1.1. Сучасні погляди на принцип верховенства права в правовій державі	7
1.2. Правова регламентація та правове регулювання публічного управління	12
1.3. Відображення в Конституції України різноманітності публічної влади та публічного управління	13
1.4. Основні джерела правового регулювання діяльності публічно-владних інституцій	17
1.5. Адміністративна юстиція в Україні	25
<i>Питання для самоконтролю</i>	30
<i>Рекомендовані джерела</i>	30
РОЗДІЛ 2. Правові акти публічного управління	31
2.1. Поняття та види правових актів	31
2.2. Поняття актів суб'єктів публічної адміністрації	34
2.3. Правотворчість органів публічної влади	38
2.4. Правова експертиза нормативно-правових актів та їх проектів	42
2.5. Дія, оскарження, припинення, зупинення та скасування нормативно-правових актів публічної адміністрації	44
<i>Питання для самоконтролю</i>	51
<i>Рекомендовані джерела</i>	51
РОЗДІЛ 3. Запобігання корупції в публічному управлінні	53
3.1. Міжнародні стандарти як основа державної антикорупційної політики України	53
3.2. Джерела антикорупційного законодавства України та антикорупційні програми органів публічної влади	57
3.3. Система спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та інших антикорупційних органів	64
3.4. Окремі дефініції антикорупційного законодавства	72
<i>Питання для самоконтролю</i>	76
<i>Рекомендовані джерела</i>	76
РОЗДІЛ 4. Правовий статус публічного службовця	77
4.1. Сутність службових відносин і обумовленість їх характеру змістом публічної служби	77
4.2. Поняття, ознаки, принципи, суб'єкти службових відносин	82
4.3. Правове положення службовця публічної служби	85
4.4. Вступ на публічну службу і порядок заміщення посад публічної служби	92

4.5. Правовий механізм проходження публічної служби	97
4.6. Правові форми стимулювання публічних службовців	107
<i>Питання для самоконтролю</i>	111
<i>Рекомендовані джерела</i>	112
РОЗДІЛ 5. Теоретико-правові засади юридичної відповідальності публічного службовця	113
5.1. Поняття та види юридичної відповідальності публічного службовця	113
5.2. Принципи юридичної відповідальності	125
5.3. Підстави юридичної відповідальності публічних службовців	130
5.4. Механізм притягнення до відповідальності публічного службовця	132
5.5. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення	138
<i>Питання для самоконтролю</i>	141
<i>Рекомендовані джерела</i>	142
Завдання і тести для самоконтролю та контролю засвоєння знань	143
Словник основних термінів	159
Список використаних та рекомендованих джерел	164

ВСТУП

Згідно Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а тому публічні службовці повинні знати вимоги чинного законодавства, в т.ч. антикорупційного, щодо правового регулювання всіх процедур їх діяльності, суворо їх дотримуватися та не порушувати прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, з якими взаємодіють при виконанні своїх посадових (службових) обов'язків. Крім того, більшість органів публічного управління та адміністрування є суб'єктами правотворчості, отже їх посадові особи при прийнятті (виданні) нормативно-правових актів повинні чітко дотримуватися процедур нормотворчої техніки, проведення правової експертизи, державної реєстрації і т.д. нормативно-правових актів.

Правомірній діяльності публічних службовців буде сприяти і досконале знання свого правового статусу, тобто своїх прав, обов'язків, юридичних гарантій діяльності та видів юридичної відповідальності за порушення вимог чинного законодавства.

Підвищення правосвідомості та правової культури публічних службовців є однією з першочергових гарантій зміцнення законності у державі та суспільстві.

Даний посібник забезпечує вивчення дисципліни «Право в публічному управлінні», *метою* якої є надання систематизованих, сучасних знань щодо правового регулювання публічного управління та адміністрування і правового статусу публічного службовця, а також формування здатностей здійснювати професійну діяльність і приймати обґрунтовані рішення, керуючись вимогами правових норм, самостійно готувати нормативно-правові акти та запобігати проявам корупції в діяльності органу публічної влади.

Знання, якими повинен володіти здобувач за результатами опанування навчальної дисципліни:

системний підхід до змісту та вимог нормативно-правових актів, що регулюють сферу публічного управління та адміністрування;

методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади;

теоретико-правовий алгоритм реалізації статусу публічного службовця та повноважень публічно-владних інституцій, а також теоретико-практичні засади

юридичної відповідальності публічного службовця, в т.ч. за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язанні з корупцією.

Уміння, які повинні набути здобувачі за результатами опанування навчальної дисципліни:

оцінювати умови та обставини під час прийняття управлінських рішень на підставі принципу верховенства права;

критично осмислювати проблеми правового забезпечення публічного управління та адміністрування та надавати пропозиції щодо його вдосконалення;

самостійно готувати нормативно-правові акти та пропозиції щодо внесення змін до чинних нормативно-правових документів;

запобігати корупційним ризикам та іншим проявам корупції у діяльності органу публічної влади;

визначати стратегію дії під час притягнення до відповідальності публічного службовця;

здійснювати наукові дослідження в сфері правового регулювання публічного управління та адміністрування.

Компетентності здобувача за результатами вивчення дисципліни:

надання експертної оцінки нормативно-правовим актам на різних рівнях публічного управління та адміністрування;

виявлення та запобігання корупційним проявам, а також попередження конфлікту інтересів у діяльності органів публічної влади;

реалізація правового статусу публічного службовця у публічно-правових відносинах.

РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Сучасні погляди на принцип верховенства права в правовій державі

Термін «верховенство права» (англ. – rule of law) уперше введений у науковій обіг британським мислителем Джеймсом Гарінгтоном у 1656 році, який охарактеризував його як «імперію (правління) законів, а не людей»¹. Принцип верховенства права знайшов своє закріплення у низці міжнародних нормативно-правових актах, наприклад, у статті 3 Статуту Ради Європи² та ін. Базові міжнародно-правові акти визнають цей принцип невід'ємною та визначальною ознакою демократичної держави. Разом із тим практика прямого закріплення цього принципу в тексті конституцій країн світу не є поширеною. Стаття 8 Конституції України є скоріше винятком із правил³.

Стаття 8 Конституції України регламентує:

В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Принцип верховенства права закріплено й у багатьох законах України, що регулюють статус і повноваження органів публічної влади («Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011, «Про місцеві державні адміністрації» від 25.05.1997, «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 і т.д.). Але в останні роки, вітчизняні

¹ Фаст О. Верховенство права та правова державна: генеза і співвідношення концепцій / О. Фаст // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/2/8.pdf>

² Статут Ради Європи: Міжнародний документ від 05.05.1949 // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_001

³ Фаст О. Верховенство права та правова державна: генеза і співвідношення концепцій / О. Фаст // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/2/8.pdf>

науковці обґрунтовано пропонують не зводити принцип верховенства права лише до принципу верховенства закону.

У термінологічному словнику (НАДУ, 2018 р.) визначається: **«Верховенство права** – вихідний принцип побудови системи правопорядку в державі та суспільстві, відповідно до якого право (правова норма) є найвищим в ієрархії регуляторів суспільних відносин, а права людини визнані як найвища цінність держави, гарантування та дотримання яких є місією держави»⁴.

Європейський Суд з прав людини розкриває зміст принципу верховенства права через формулювання вимог, які він виводить з цього принципу (п. 27 рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 року). Однією з таких вимог є вимога **про якість закону**. Під законом тут мається на увазі положення нормативно-правового акта. По-перше, закон повинен бути доступним особі, тобто містити зрозумілі й чіткі формулювання, які б давали можливість особі самостійно або з відповідною консультацією регулювати свою поведінку. По-друге, він має бути передбачуваним, тобто таким, щоб особа могла передбачити наслідки його застосування. По-третє, закон повинен відповідати всім іншим вимогам верховенства права, зокрема він з достатньою чіткістю має встановлювати **межі дискреційних повноважень, наданих суб'єктам владних повноважень, та спосіб їх здійснення**. Це необхідно, щоб особа була захищеною від свавілля суб'єктів владних повноважень⁵.

Дискреційні повноваження – сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з

⁴ Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018 – С. 21.

⁵ Адміністративне право - Науково-практичний коментар КАС України // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://uristinfo.net/adminpravo/232-naukovo-praktichnij-komentar-kas-ukrayini/5823-stattja-8-verhovenstvo-prava.html>

декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта⁶.

Слід відзначити й те, що принцип верховенства права в країні практично не може бути реалізований без державних органів і органів місцевого самоврядування, їх певних способів організації і діяльності, взаємодії з іншими суб'єктами.

Стаття 19 Конституції України⁷ регламентує:

Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У сучасній теорії держави і права⁸, **правова держава** визначається, як держава, в якій на основі чинного права реально забезпечується здійснення прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, окремих груп людей і громадянського суспільства в цілому, де держава і людина несуть взаємну відповідальність згідно з чинним правовим законом.

Теорія правової держави бере свій початок з античності. А ідея правової держави вперше досить чітко була сформована у статті 16 французької Декларації прав людини і громадянина 1789 року, в якій записано: «Суспільство, у якому не забезпечуються гарантії прав та відсутній поділ влади, не має конституції»⁹.

Стаття 1 Конституції України¹⁰ проголошує: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, **правова держава**.

Правова держава, до побудови якої ми прагнемо, виступає найдосконалішою формою організації і функціонування державної влади.

⁶ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

⁷ Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

⁸ Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. – К. : НАВС, Освіта України, 2017. – С. 100-101.

⁹ Декларація прав людини і громадянина 1789 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://constituante.livejournal.com/10253.html>

¹⁰ Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

У сучасних умовах правова держава має відповідати принаймні таким *ознакам*: визнання принципів панування права, верховенства Конституції і правових законів; визнання народу єдиним джерелом державної влади; демократичних способів формування органів державної влади; пріоритетності прав людини; гарантії прав меншості на власну думку та її вільне висловлення; поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову; ідейного і політичного та економічного плюралізму; соціальних гарантій і стабільності.

Провідними принципами правової держави є *принципи панування права і верховенства правового закону*. Сутністю права є свобода людини, але свобода не будь-яка, а певним чином визначена та забезпечена. Розмежування права і закону має значне гуманістичне значення, оскільки саме право слугує критерієм якості закону, дозволяє оцінити, наскільки закон відповідає правам людини, її інтересам і потребам, ідеям соціальної справедливості, формальної рівності. Закони приймаються на основі Конституції, а підзаконні акти – на основі законів та на їх виконання.

Стаття 5 (ч. 2) Конституції України регламентує:

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Отже, публічна влада в Україні може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються *органами публічної влади*. В залежності від форм публічної влади традиційно розрізняють *органи державної влади і органи місцевого самоврядування*.

Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему.

Соціальна держава – це правова держава розвинутого громадянського суспільства з соціально орієнтованим ринковим господарством, яка здатна створити умови для реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, гарантувати соціальну справедливість і соціальну безпеку особи, встановити соціальну згоду в суспільстві.

Ознаки соціальної держави:

наявність правової держави та розвинутого громадянського суспільства як умови його функціонування;

наявність економічної основи – соціально орієнтованого ринкового господарства;

наявність юридичної основи – соціального законодавства і здійснення на його основі соціальної політики;

гарантування реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, а також соціальної безпеки особи, здатної самостійно забезпечувати необхідний (достатній) рівень матеріального добробуту для себе і членів своєї сім'ї (професійне навчання, перекваліфікація, рівність стартових можливостей для молоді);

надання державою соціальної допомоги громадянам хоч би на рівні прожиткового мінімуму, які неспроможні нести відповідальність за свій добробут – соціально незахищеним верствам населення: особам похилого віку, непрацездатним (хворим), безробітним з незалежних від них причин;

проведення соціальної політики держави, спрямованої на зміцнення соціальної справедливості та соціальної злагоди в суспільстві, зведення до мінімуму надмірного майнового розшарування населення, формування «середнього класу» (розумне обкладання доходів)¹¹.

1.2. Правова регламентація та правове регулювання публічного управління

У публічному управлінні організаційна діяльність спрямована на створення відповідних публічних органів, нормативно-правове закріплення їх структури, функцій та компетенції (тобто за допомогою *правової регламентації*), а також на організаційно-структурну перебудову системи публічного управління у разі її невідповідності цілям і завданням соціально-економічного розвитку суспільства та зумовленим цим змісту і новим завданням управлінської діяльності (проте така перебудова теж можлива лише за допомогою правових норм – внесення змін до чинних нормативно-правових актів, прийняття нових тощо).

Правова регламентація (франц. *réglementation*, від *règlement* – упорядкування, врегулювання; розпорядження, припис) – спосіб організації

¹¹ Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. – К. : НАВС, Освіта України, 2017. – С. 101-102.

правового регулювання суспільних процесів шляхом наділення їх учасників суб'єктивними юридичними правами та обов'язками.

В юридичній науці, в правотворчій та правозастосовній практиці часто вживається як синонім терміна «регулювання», хоча на відміну від нього, *правова регламентація* характеризується вищим ступенем деталізації упорядкування відповідних суспільних відносин (державна служба, система оподаткування, охорона громадського порядку тощо)¹². Особливість правової регламентації полягає в тому, що вона запроваджується державою, охороняється нею і охоплює певну сферу або коло суспільних відносин.

Встановлюючи з допомогою правових норм межі можливої (суб'єктивне право) і належної (юридичний обов'язок) поведінки, держава регламентує цю поведінку і тим самим упорядковує суспільні процеси та створює необхідні механізми соціального управління.

Об'єктом правової регламентації є найважливіші для держави та її інститутів, об'єднань людей і конкретних осіб суспільні відносини, які об'єктивно потребують юридичного регулювання.

Способами правової регламентації є: правовий дозвіл, зобов'язання і заборона (*визначення надано В. Нагребельним*).

Правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних (правових) засобів упорядкування суспільних відносин за допомогою закріплення прав і обов'язків їхніх учасників і забезпечення їхнього належного виконання. За своїм соціальним призначенням право служить *регулятором суспільних відносин*.

Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи шляхом використання *влади*, а право – *шляхом нормативного регулювання*.

Предмет правового регулювання – це певна сфера суспільних відносин, на яку звернене правове регулювання.

Метод правового регулювання – сукупність способів і прийомів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання. Два основних методу правового регулювання – імперативний (заборони, зобов'язання, стягнення/покарання) та диспозитивний (дозволи).

¹² Нагребельний В.П. Регламентація правова // Електронний ресурс. – Режим доступу: eksika.com.ua/13150910/legal/reglamentatsiya_pravova

Способи правового регулювання – конкретні прийоми регулювання суспільних відносин, які визначаються характером припису, зафіксованого в нормі права, і засобами впливу на поведінку осіб. Способами правового регулювання є: 1) дозволи; 2) зобов'язання (веління); 3) заборони; 4) заохочення; 5) рекомендації; 6) покарання (стягнення); 7) виняткові способи: пільги (інвалідам та ін.), привілеї (народним депутатам та ін.), імунітети (дипломатам та ін.).

Механізм правового регулювання – це система взаємопов'язаних правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання.

До елементів механізму правового регулювання належать: норми права, як первісний елемент; принципи права; нормативно-правові акти; юридичні факти; правовідносини; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права; законність; правова свідомість і правова культура; юридична відповідальність тощо¹³.

1.3. Відображення в Конституції України різноманітності публічної влади та публічного управління

Публічна влада – право, здатність і можливість організації суспільного життя, що виступає у формі державної влади та влади місцевого самоврядування, здійснюється на основі принципів субсидіарності та пропорційності з широким залученням громадян за допомогою спеціального ієрархічно і територіально організованого апарату від імені суспільства з легітимним використанням примусу, має асиметричний характер і спрямована на вирішення суспільно значущих справ в інтересах суспільства.

Публічне управління – діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та

¹³ Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. – К. : НАВС, Освіта України, 2017. – С. 256-264.

консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін.

Публічна адміністрація:

1) сукупність суб'єктів (насамперед органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), головним завданням яких є забезпечення виконання Конституції та законів України (організаційна інституційна складова);

2) адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства (процедурна складова).

Під органом публічного управління у науковій літературі розуміють:

1) орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями, що утворені та діють в установленому законом порядку, у межах законодавчо визначеної компетенції, та є як юридичні особи публічного права самостійними частинами системи публічної влади;

2) орган виконавчої влади, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від її імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві йому організаційно-правові форми діяльності, або орган самоврядного територіального співтовариства, яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень¹⁴.

Передусім, правове регулювання та правова регламентація публічного управління та адміністрування здійснюється Основним законом держави – Конституцією. ***Система органів публічної влади в Україні*** – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва.

Система органів публічної влади України відповідно до Конституції України:

I. Система органів державної влади:

1. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України (*Розділ IV Конституції України*).

¹⁴ Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018 – С. 107, 137, 144.

2. Глава держави – Президент України (*Розділ V Конституції України*).
 3. Система органів виконавчої влади (*Розділ VI Конституції України*).
 4. Система органів правосуддя: суди; Вища Рада правосуддя; прокуратура (*Розділ VIII Конституції України*).
 5. Конституційний Суд України (*Розділ XII Конституції України*).
- II. Система органів влади Автономної Республіки Крим (*Розділ X Конституції України*).
- III. Система органів місцевого самоврядування (*Розділ XI Конституції України*).

«Повноваження» і «компетенція» органів публічної влади є основою їх функціонування, проте на сьогодні у чинному законодавстві відсутні визначення та чітке розмежування цих термінів, хоч вони і вживаються і у Конституції України, і в інших нормативно-правових актах.

Компетенція (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість; від *competere* – підходити). *Компетенція*, за визначенням проф. В. Авер'янова, - це «сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо. Компетенція державних органів (органів місцевого самоврядування) та їх посадових осіб встановлюється правовими актами, і, отже її реалізація забезпечується засобами державного примусу»¹⁵.

На думку В. Погорілка та О. Фрицького, *компетенція органів публічної влади* «складається із сукупності публічно-владних повноважень (прав і обов'язків) відносно певних предметів відання (сфер і галузей суспільного життя)»¹⁶. В. Борденюк стверджує, що компетенція визначає предмети (сфери) відання, повноваження (права та обов'язки), територіальні масштаби діяльності органів публічної влади¹⁷.

¹⁵ Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Тов. «Видавництво Юридична думка», 2007. – 992 с.

¹⁶ Муніципальне право України: Підручник/ Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

¹⁷ Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В.І.Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576.

Повноваження органу публічної влади – це сукупність прав і обов’язків цього органу, а також його посадових та інших осіб, закріплених у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

Функції (від лат. *functio* – виконання, здійснення) – це основні напрямки і сторони діяльності органу влади, які обумовлені його завданнями та характеризують його сутність.

Повноваження є одночасно і правом, і обов’язком. Особа, що володіє повноваженням, має певні додаткові можливості, проте не може використовувати їх на свій розсуд, а тільки у формально визначений спосіб. Тому можна стверджувати, що повноваження є обов’язком здійснити (реалізувати, застосувати) конкретне суб’єктивне право.

Обсяг повноважень конкретних органів публічної влади та їх посадових осіб залежить від місця органу в ієрархічній структурі відповідних органів. Поняття «компетенція» та «повноваження» співвідносяться як загальне і часткове, бо компетенція містить у собі предмет відання, повноваження та територіальні масштаби діяльності органів публічної влади, а також можливість вживати примусові заходи.

Повноваження класифікують за різними критеріями: суб’єктами їх реалізації; галузевими ознаками; сферою компетенції владного органу; масштабом діяльності владного органу тощо. Крім того, відокремлюють: **публічні повноваження** – повноваження органів і посадових осіб публічної влади; **владні повноваження** – офіційне формально визначене право наділеного владою суб’єкта приймати рішення, віддавати накази, розподіляти ресурси тощо для досягнення бажаних організаційних результатів; **дискреційні повноваження** – дають можливість органу влади (посадовій особі) на власний розсуд визначити зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів рішень; **делеговані повноваження**, наприклад, повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом або повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

В законодавстві України та науковій літературі під *неналежним використанням повноважень* розуміють: **зловживання повноваженнями** – використання особою в особистих цілях своїх повноважень всупереч тим інтересам, на дотримання яких повноваження були надані; **перевищення повноважень** – вчинення особою дій, які виходять за межі наданих їй

повноважень; **невиконання повноважень** – бездіяльність особи, наділеної повноваженнями, внаслідок чого страждають інтереси, на дотримання яких повноваження були надані; **недбале виконання повноважень** – неналежне (недостатнє, невчасне тощо) здійснення своїх повноважень.

Розвиток демократичної держави є неможливим без створення та функціонування дієвої системи взаємодії органів публічної влади і суб'єктів громадянського суспільства. Така взаємодія не лише відіграє надзвичайно важливу роль з позиції впливу громадськості на прийняття управлінських рішень органами влади, а й має велике значення для формування іміджу відкритого і прозорого суб'єкта владних повноважень.

Комунікація (від лат. *communicatio* — єдність, передача, з'єднання, повідомлення) – процес обміну інформацією. *Елементи процесу комунікації в публічному управлінні*: органи публічного управління і громадяни, повідомлення, комунікаційні канали, інформаційні перешкоди, зворотний зв'язок. Для органів публічного управління надзвичайно важливою складовою комунікативної діяльності є *зворотний зв'язок* та перехід від одностороннього інформування громадян про дії влади до двосторонньої комунікації «громадськість – орган публічної влади – громадськість». Види комунікації у публічному управлінні:

зовнішня комунікація – вплив на громадськість або отримання рекомендацій від громадськості чи узгодження позицій з представниками суспільства; Види зовнішньої комунікації: 1) комунікація з метою інформування; 2) комунікація з метою надання публічних послуг; 3) комунікація з метою обговорення проектів рішень, які неможливо ухвалити без участі громадськості (в т.ч. проектів нормативно-правових актів).

внутрішня комунікація – процес обміну інформацією між органами публічної влади¹⁸.

1.4. Основні джерела правового регулювання діяльності публічно-владних інституцій

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). Верховна Рада України наділена

¹⁸ Литвинова Л. В. Теоретичні аспекти розвитку комунікацій в органах публічної влади в Україні // Л. Литвинова, Ю. Збираник // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf

винятковим правом приймати закони. Виконуючи законодавчу функцію, Верховна Рада України за допомогою законів надає своїм рішенням найвищу юридичну чинність, визначаючи тим самим і правову базу організації й діяльності органів виконавчої та судової влади.

Стаття 92 Конституції України передбачає перелік питань, які регулюються винятково законами України. Повноваження парламенту містяться у статті 85 Конституції України. Крім законотворчій, як основної функції, Верховній Раді також належать наступні класичні парламентські функції:

представницька;

установча (участь в формуванні органів виконавчої та судової влади);

здійснення парламентського контролю;

бюджетно-фінансова (прийняття Закону України «Про державний бюджет» і контроль за його виконанням).

Конституційно-правові засади діяльності Верховної Ради України, насамперед, міститься у розділі IV Конституції України та Законах України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010; «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 (чинний в ред. Закону від 22.03.2001); «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011; «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 (чинний в ред. Закону від 22.12.2005) тощо.

Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Актами Верховної Ради є *закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви*. Постанови Верховної Ради можуть бути нормативного і ненормативного характеру. Голова Верховної Ради може видавати розпорядження.

Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради:

- 1) проектів законів, постанов;
- 2) проектів інших актів Верховної Ради;
- 3) пропозицій до законопроектів;
- 4) поправок до законопроектів.

Правовий статус Президента України визначається розділом V Конституції України. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України – гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент

України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України та Головою Ради національної безпеки і оборони України.

Акти Президента України – укази та розпорядження.

Укази Президента поділяються на: нормативні – регулюють різноманітні сфери суспільного життя, мають загальнообов'язковий характер; ненормативні (правозастосовні) – носять індивідуально-разовий характер і приймаються щодо конкретних питань.

Розпорядження Президента України – це акт індивідуально-організаційного характеру. Розпорядження Президента носять ненормативний характер і приймаються щодо оперативних питань.

Складові системи органів виконавчої влади:

КМУ – вищий орган у системі органів виконавчої влади;

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

органи виконавчої влади АРК;

обласні державні адміністрації, управління, відділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, управління, відділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в містах;

районні державні адміністрації, відділи та відділення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в районах.

27.02.2014 Закон України «Про Кабінет Міністрів України» було прийнято у новій редакції. КМУ відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією. КМУ у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод

людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

КМУ здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Основні повноваження КМУ містяться у статті 116 Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України».

Пункт 9-1 статті 116 Конституції України регламентує, що КМУ *утворює, реорганізовує та ліквідує* відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Згідно статті 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерства та інші ЦОВВ утворюються, реорганізуються та ліквідуються КМУ за поданням Прем'єр-міністра України.

Правовий статус центральних органів виконавчої влади регулюється:

Конституцією України;

Законом України «Про Кабінет міністрів України» від 27.02.2014;

Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 та іншими нормативно-правовими актами.

Міністерства, інші ЦОВВ у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами КМУ, іншими актами законодавства України.

Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших ЦОВВ визначаються Конституцією України та законами України.

Міністерства та інші ЦОВВ є юридичними особами публічного права.

ЦОВВ утворюються як **служби, агентства, інспекції**.

У разі якщо більшість функцій ЦОВВ складають функції з *надання адміністративних послуг* фізичним і юридичним особам, ЦОВВ утворюється як **служба**. У разі якщо більшість функцій ЦОВВ складають функції з *управління об'єктами державної власності*, що належать до сфери його управління, ЦОВВ утворюється як **агентство**. У разі якщо більшість функцій ЦОВВ складають *контрольно-наглядові функції* за дотриманням державними органами, органами

місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, ЦОВВ утворюється як **інспекція**.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Правове забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади здійснюється Конституцією України; Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 та іншими законами України.

Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами КМУ, органів виконавчої влади вищого рівня, прийнятими у межах їх повноважень.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою¹⁹.

До основних джерел правового регулювання місцевого самоврядування в Україні належать: Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997; Конституція України і, насамперед, її розділ XI; Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997; «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001; «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004; «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005; «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015; «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 та інші нормативно-правові акти.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997, **місцеве самоврядування в Україні** – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування *здійснюється* територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх

¹⁹ Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 09.04.1999

виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Юстиція (лат. *iustitia* – справедливість, правосуддя) – сукупність судових установ і органів Міністерства юстиції та їхня діяльність у здійсненні правосуддя, а також у забезпеченні охорони прав і законних інтересів державних та громадських організацій і громадян, організації роботи судів, систематизації і підготовки пропозицій щодо кодифікації законодавства тощо.

Юрисдикція (лат. – *jurisdictio* – суд, судочинство, від *jus (juris)* – право і *dico* – говорю) – встановлена нормами права сукупність повноважень публічного органу розглядати та вирішувати правові спори, справи про правопорушення, встановлювати факти, надавати правові оцінки, застосовувати санкції. У міжнародному праві – повноваження держави давати правову оцінку фактам, вирішувати будь-які правові питання.

02.06.2016 було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та нова редакція Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

03.10.2017 було прийнято Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». Цим законом перераховані кодекси було викладено у новій редакції, зміни та доповнення внесено і до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016.

Стаття 124 Конституції України: Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій

іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних. Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду (ч. 6 набирає чинності з 30.06.2019).

Правова регламентація діяльності судів:

Конституція України (насамперед, розділ VIII «Правосуддя»);

Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015;

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016;

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016;

Кримінальний процесуальний кодекс України;

Кодекс адміністративного судочинства України;

Цивільний процесуальний кодекс України;

Господарський процесуальний кодекс України та інші нормативно-правові акти.

Судоустрій в Україні будується за принципами *територіальності, спеціалізації та інстанційності*. Складові системи судоустрою²⁰ – див. рис. 1.1.

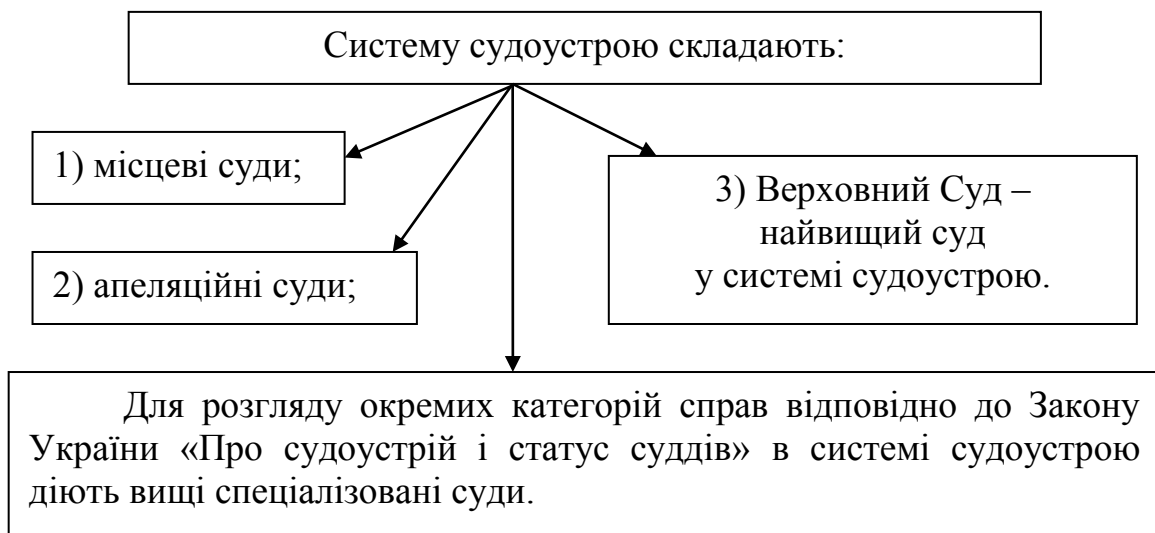


Рис. 1.1. Система судоустрою України

²⁰ Стаття 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

Суди України утворюють єдину систему. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя (ч. 2 статті 125 Конституції).

Стаття 128 Конституції України: Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом. Призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом. Голову Верховного Суду обирає на посаду та звільняє з посади шляхом таємного голосування Пленум Верховного Суду в порядку, встановленому законом.

У системі судустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ.

Вищими спеціалізованими судами є: 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності; 2) Вищий антикорупційний суд. Вищі спеціалізовані суди розглядають справи, які віднесені до їх юрисдикції процесуальним законом. У складі вищого спеціалізованого суду можуть утворюватися судові палати для розгляду окремих категорій справ у першій інстанції, а також утворюється апеляційна палата для розгляду справ в апеляційній інстанції.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Стаття 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»:

1. Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в суді, ухвалюється іменем України.

2. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом.

3. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд у межах повноважень, наданих йому законом.

4. Невиконання судових рішень має наслідком юридичну відповідальність, установлену законом.

5. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

6. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права.

7. Судові рішення не можуть бути переглянуті іншими органами чи особами поза межами судочинства, за винятком рішень про амністію та помилування.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть приймати рішення, які скасовують судові рішення або зупиняють їх виконання.

8. Судові рішення інших держав, рішення міжнародних арбітражів, рішення міжнародних судових установ та аналогічні рішення інших міжнародних організацій щодо вирішення спорів є обов'язковими до виконання на території України за умов, визначених законом, а також відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» було прийнято 23.02.2006.

Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 визначає: **правоохоронні органи** – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

1.5. Адміністративна юстиція в Україні

Згідно частини п'ятої статті 125 Конституції України з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Як зауважувалось у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи СМ/Рес (2007)7, наявність адміністративної юстиції – це одна з фундаментальних вимог до суспільства, заснованого на принципах верховенства права. Це означає відданість принципу, який полягає у тому, що владні органи країни та їх органи управління повинні діяти суворо в рамках повноважень, які визначені юридичними приписами.

Визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення адміністративного судочинства в адміністративних судах **Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ)**, який було прийнято 06.07.2005. Законом України від 03.10.2017 його викладено у новій редакції.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;

6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю;

12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»;

13) спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років».

Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Терміни, що, серед інших, використовуються в КАСУ:

адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір;

адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом;

суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг *та інші*.

публічно-правовий спір – спір, у якому:

хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи;

Стаття 241 КАСУ має назву «Види судових рішень» і визначає, що судовими рішеннями є: 1) ухвали; 2) рішення; 3) постанови.

Стаття 242 КАСУ має назву «Законність і обґрунтованість судового рішення» та визначає:

1. Рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим.

2. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права.

3. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи.

4. Судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному цим Кодексом.

5. При виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду.

6. Якщо одна із сторін визнала пред'явлену до неї позовну вимогу під час судового розгляду повністю або частково, рішення щодо цієї сторони ухвалюється судом згідно з таким визнанням, якщо це не суперечить вимогам статті 189 цього Кодексу²¹.

Суди ухвалюють рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду.

Стаття 249 КАСУ має назву: «Окремі ухвали суду» і регламентує:

1. Суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, може постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних

²¹ Стаття 189 КАСУ – відмова під позову та визнання позову.

повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону.

2. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

3. Суд може постановити окрему ухвалу у випадку зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (в тому числі якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом або прокурором.

Окрема ухвала щодо прокурора або адвоката надсилається органу, до повноважень якого належить притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора або адвоката відповідно.

4. В окремій ухвалі суд має зазначити закон чи інший нормативно-правовий акт (у тому числі його статтю, пункт тощо), вимоги яких порушено, і в чому саме полягає порушення.

5. З метою забезпечення виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі, суд встановлює у ній строк для надання відповіді залежно від змісту вказівок та терміну, необхідного для їх виконання.

6. Окрему ухвалу може бути винесено судом першої інстанції, судами апеляційної чи касаційної інстанцій.

7. Окрема ухвала може бути оскаржена особами, яких вона стосується.

Окрема ухвала Верховного Суду *є остаточною і оскарженню не підлягає*.

8. Суд вищої інстанції може постановити окрему ухвалу в разі допущення судом нижчої інстанції неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права, незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення. Такі самі повноваження має Велика Палата Верховного Суду щодо питань передачі справ на розгляд Великої Палати.

9. Окрема ухвала стосовно порушення законодавства, яке містить ознаки кримінального правопорушення, надсилається прокурору або органу досудового розслідування, які повинні надати суду відповідь про вжиті ними заходи у визначений в окремій ухвалі строк. За відповідним клопотанням прокурора або органу досудового розслідування вказаний строк може бути продовжено.

Питання для самоконтролю:

1. Надайте визначення «дискреційні повноваження органу публічної влади».
2. Назвіть ознаки правової держави.
3. Перерахуйте ознаки соціальної держави.
4. Як співвідносяться поняття «правова регламентація» та «правове регулювання»?
5. Охарактеризуйте орган публічного управління.
6. Назвіть конституційно визначені складові системи органів публічної влади України.
7. Надайте класифікацію повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб.
8. Назвіть основні джерела правового регулювання публічно-владних інституцій.
9. Який спір належить до категорії «публічно-правовий спір»?
10. В чому містяться завдання адміністративного судочинства?

Рекомендовані джерела:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін.: Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. – 446 с.
2. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
3. Литвинова Л. В. Теоретичні аспекти розвитку комунікацій в органах публічної влади в Україні // Л. Литвинова, Ю. Збираник // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://e-patr.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf
4. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018 – 224 с.
5. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ АКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. **Поняття та види правових актів. Акти правореалізації, правозастосовні акти та інтерпретаційні акти**

Правові акти (*акт від лат. – документ*) – це прийняті в офіційно визнаній (найчастіше – документальній) формі акти суб'єктів права, що мають юридичне значення. Класифікацію правових актів – див. рис. 2.1.

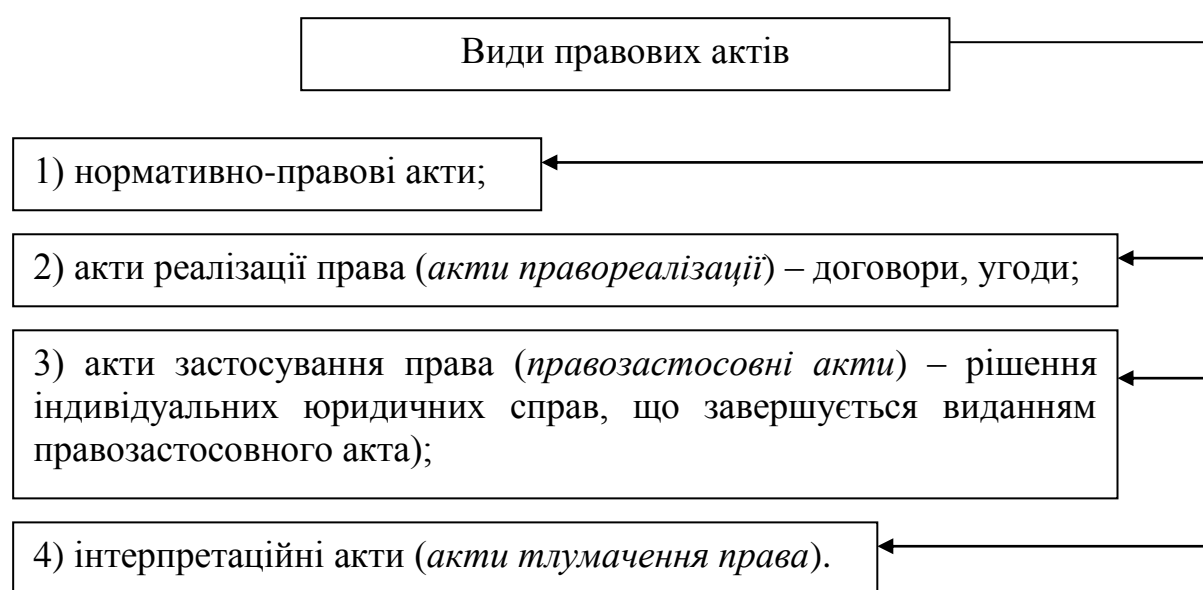


Рис. 2.1. Класифікація правових актів

У термінологічному словнику (НАДУ, 2018 р.) визначається:

Правові акти публічного управління – документи та вольові владні дії органів публічного управління, здійснювані ними на основі і на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління та місцевого самоврядування, що спрямовані на встановлення (зміну, припинення) правових норм чи на виникнення (припинення, зміну) конкретних правовідносин²².

²² Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петрос та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської,, О.М. Петрос. – Київ : НАДУ, 2018 – С. 129.

Реалізація права (правореалізація) – процес і результат впровадження права в життя, тобто реальне втілення змісту юридичних норм у фактичну поведінку суб'єктів.

Застосування права – це владно організуюча юридична діяльність компетентних органів і осіб, що забезпечує реалізацію права.

Підстави правозастосування: суб'єкти не можуть самі, без допомоги владних органів реалізувати свої права (оформити пенсію та ін.); є суперечка про право (про розділ спільного майна та ін.); юридичні обов'язки не виконуються добровільно (не виплачуються аліменти та ін.).

Акт застосування права – це правовий акт, що містить індивідуальний владний припис, який винесений компетентним органом у результаті рішення конкретної юридичної справи (постанова, розпорядження, наказ, ордер тощо).

Ознаки акта застосування права: приймається на підставі нормативно-правового акта та опирається на конкретну норму (норми) права; виходить від компетентного органу; носить індивідуальний, а не нормативний характер; має визначену форму, встановлену законом.

Тлумачення норм права – це діяльність державних органів, різних організацій і окремих громадян, яка спрямована на з'ясування і роз'яснення смислу та змісту загальнообов'язкової волі законодавця, що виражена в нормах права. Ціль тлумачення норм права – правильно застосовувати приписи, що містяться в них, до конкретних життєвих випадків.

Види тлумачення:

1) **офіційне тлумачення норм права**, що здійснюють уповноважені на те органи держави. Його результат має обов'язкову силу для органа або посадової особи, що застосовує витлумачену норму.

У свою чергу офіційне тлумачення підрозділяється на:

нормативне офіційне тлумачення, що здійснюється безвідносно конкретного випадку, має загальний характер і поширюється на невизначене число випадків (наприклад, тлумачення Конституційним Судом України статті Конституції);

казуальне офіційне тлумачення дається стосовно до окремого випадку (наприклад, Верховний Суд в порядку касації переглядає рішення суду й паралельно дає тлумачення стосовно до даної справи).

Залежно від суб'єкта офіційного тлумачення, воно також підрозділяється на **автентичне** (від грец. – справжній) тлумачення, яке виходить від органа, що видав

норму, яка тлумачиться та делеговане тлумачення, що здійснюється компетентним органом відносно норми права, виданої іншим органом (наприклад, тлумачення Конституції України Конституційним Судом України);

2) *неофіційне тлумачення норм права* здійснюється суб'єктами, що не мають на це формальних повноважень, є юридично необов'язковим, а його значення залежить від його правильності та авторитету суб'єкта тлумачення.

Види неофіційного тлумачення норм права:

доктринальне тлумачення, яке надають учені-юристи;

професійне тлумачення, що здійснюється юристами-практиками;

повсякденне (непрофесійне) тлумачення, що надають люди на основі життєвого досвіду.

Залежно від обсягу тлумачення, розрізняють наступні види юридичного тлумачення:

1) *буквальне тлумачення*, відповідно до якого дійсний зміст норми є адекватним її мовному вираженню. Наприклад, кандидат у народні депутати повинен досягти 21 року на день виборів. Ця норма носить жорстко певний, недвозначний характер, її не можна витлумачити інакше;

2) *поширювальне тлумачення*, відповідно до якого дійсний зміст норми права, розкритий в результаті тлумачення, ширше, ніж буквальний текст. Наприклад, Сімейний кодекс України містить інститут усиновлення, але норми цього інституту поширюються і на в дочеріння;

3) *обмежувальне тлумачення*, відповідно до якого дійсний зміст норми права, розкритий в результаті тлумачення, вужче, ніж буквальний текст. Наприклад, ст. 304 Кримінального Кодексу України, що встановлює відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, стосовно до суб'єкта даного злочину повинна бути витлумачена обмежно, а саме: суб'єктом цього злочину може бути тільки повнолітня особа, тоді як загальний вік, з якого може наступити кримінальна відповідальність складає 16 років.

Обмежувальне і поширювальне тлумачення здійснюються строго в межах норми, що тлумачиться, не можуть доповнювати або звужувати її зміст, а тільки виявляють її дійсний смисл.

Інтерпретаційні акти (акти тлумачення) – це вид правових актів, що містять роз'яснення нормативних приписів (правових норм) або порядку їхнього застосування. Інтерпретаційні акти видаються різними органами – судовими,

прокурорськими, управлінськими. Особливе значення мають акти Конституційного Суду України.

2.2. Поняття актів суб'єктів публічної адміністрації. Види та форми актів управління

Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. А слово «адміністрація» (від лат. *ministrare* («служити»)), вказує на служіння публічним інтересам. **Публічна адміністрація** є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, *органи виконавчої влади* і, по-друге, *виконавчі органи місцевого самоврядування*.

Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг²³.

Цілі, завдання та функції публічної адміністрації практично реалізуються в *правових актах* різного характеру та змісту²⁴.

Основні вимоги до актів управління: відповідність Конституції та законам України, а також актам вищого рівня; дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян та юридичних осіб; дотримання форми акта та правил діловодства; дотримання процедури прийняття акта; видання акта з суворим дотриманням компетенції органу, що його видав.

Акти суб'єктів публічної адміністрації класифікують за різними критеріями. Класифікація актів публічної адміністрації **за юридичними властивостями:** нормативно-правові; індивідуальні (адміністративні); змішані.

Нормативно-правові акти публічної адміністрації – це основний вид актів управління, що не тільки містять, а й безпосередньо встановлюють загальні правила поведінки. Це акти-регулятори. Вони регламентують суспільні відносини у певних сферах, є безпосереднім механізмом реалізації законів.

²³ Чернов С. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С.Чернов, С. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.

²⁴ Курс адміністративного права України: Підручник / за ред. В. В.Коваленка. – К., 2012 // Режим доступу: <http://westudents.com.ua/knigi/433-kurs-admnstrativnogo-prava-ukrani-kovalenko-vv.html>

Ненормативні (індивідуальні) акти публічного адміністрування – це індивідуальні правові акти, що розв’язують конкретну адміністративну справу, персонально визначають поведінку адресата, мають владний характер, застосовуються уповноваженим суб’єктом публічної адміністрації у встановленому порядку. Тобто, *індивідуальні акти* вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права. Це *акти застосування норм права*.

Змішані акти публічного адміністрування містять у собі як загальні норми права, так і персоніфіковані приписи.

Інші класифікації актів публічної адміністрації:

За характером компетенції органів, що їх видають: загальні; міжгалузеві; галузеві; функціональні (наприклад, акти органів доходів і зборів).

За територією дії: загальнодержавні; місцеві.

За часом дії: акти з невизначеним строком дії (безстрокові); строкові акти; тимчасові акти.

За юридичною формою виразу: постанови; розпорядження; накази; інструкції; правила; положення; рішення.

За суб’єктами права видання:

1. Акти Кабінету Міністрів України – **постанови та розпорядження**.

Акти КМУ *нормативного характеру* видаються у формі *постанов*.

Акти КМУ *з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань* видаються у формі *розпоряджень*.

2. Акти міністерств і центральних органів виконавчої влади, в т.ч. центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом і територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – **накази**.

Накази міністерств поділяються на нормативні та ненормативні. Накази інших центральних органів виконавчої влади (*за винятком центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом*) носять організаційно-розпорядчий характер, тобто не є нормативно-правовими актами. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, Національне агентство України з питань державної служби, Антимонопольний комітет України, Національне агентство з питань запобігання корупції та ін., окремими нормативно-правовими актами наділяються правом видавати нормативно-правові акти.

3. Акти місцевих державних адміністрацій – **розпорядження** (голови); **накази** (керівники структурних підрозділів).

Акти місцевих державних адміністрацій є регуляторними актами (стаття 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», тобто нормативно-правовими актами.

4. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування – **рішення** (рада; виконавчий комітет ради); **розпорядження** (сільській, селищній, міській голова).

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути нормативного і ненормативного характеру (стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Форми актів публічного управління:

словесні;

конклюдентні.

Словесні, в свою чергу, поділяються на *письмові та усні*.

Письмовий акт публічного адміністрування у багатьох випадках має силу лише тоді, коли він відповідним чином письмово оформлений.

Поряд з письмовими актами існують **усні** (накази, розпорядження, вказівки, команди тощо). Найчастіше їх дають у процесі оперативного вирішення нагальних питань управлінського характеру.

Конклюдентні (від лат. – укладати, робити висновок) дії являють собою діяння особи не в усному або письмовому вигляді, а в конкретному поведінковому акті. Тобто воля суб'єкта публічної адміністрації може виражатися за допомогою певних жестів, сигналів, знаків та інших конклюдентних дій (*наприклад*, жести регулювальника, який регулює рух транспорту і пішоходів, сигнали і спеціальні знаки, що подаються працівниками залізничного, водного і повітряного транспорту з метою регулювання та забезпечення громадської безпеки).

У КАСУ містяться наступні дефініції:

індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк;

адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди,

протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта;

г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

У КАСУ надається і визначення нормативно-правового акта. Визначення нормативно-правового акта міститься і у «Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації», який було затверджено наказом Міністерства юстиції України № 34/5 від 12.04.2005 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів», (у теперішній час цей Порядок чинний в ред. наказу Мін'юсту від 15.05.2013 із зм).

КАСУ: нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

Порядок: нормативно-правовий акт – офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування.

Крім того, у «Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації» містяться наступні дефініції:

інструкція - акт, який детально визначає зміст і методику правового регулювання у певній сфері суспільних відносин;

положення - акт, зведені норми права якого визначають організацію діяльності органів виконавчої влади, інших органів державної влади, підприємств, установ та організацій, а також їх посадових осіб та інших осіб у певних сферах діяльності;

порядок - акт, який встановлює механізм реалізації прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, процедуру застосування нормативно-правового акта та умови провадження певної діяльності;

правила - акт, який конкретизує норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях законодавства і вирішує процедурні питання;

наказ, розпорядження, постанова, рішення (розпорядчий документ) - акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних дого-ворів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання.

2.3. Правотворчість органів публічної влади. Правове регулювання юридико-технічних вимог до актів управління

Правотворчість – напрям діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування. Правотворчість спрямована на створення та вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, що регулюють суспільні відносини. **Юридичний характер** правотворчості визначається процесом надання правовим нормам загальнообов'язкового характеру. **Соціальне призначення** правотворчості – встановлення еталонів і стандартів поведінки, що відповідають інтересам суспільства та держави²⁵.

Ознаки правотворчості:

- 1) здійснюється безпосередньо державою чи за її делегуванням іншими суб'єктами;
- 2) виражається у встановленні або санкціонуванні нових, зміні чинних і скасуванні застарілих правових норм;

²⁵ Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Тов. “Видавництво Юридична думка”, 2007. – 992 с.

- 3) відбувається з дотриманням офіційно встановленої, певної процедури;
- 4) одержує завершення в офіційному письмовому акті-документі (нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір, правовий звичай).

Загальні принципи правотворчості: гуманізм; науковість; демократизм; гармонійна єдність інтересів особистості та суспільства; з'єднання загальнодержавних і регіональних інтересів; гласність; законність.

Спеціальні принципи правотворчості: оперативність; з'єднання динамізму і стабільності; наступність; планування; системна узгодженість; професіоналізм; зв'язок з практикою; техніко-юридична досконалість.

Основні функції правотворчості:

- функція первинного регулювання суспільних відносин;
- функція поновлення правового матеріалу;
- функція ліквідування прогалин в праві;
- функція упорядкування нормативно-правового матеріалу.

Види правотворчості залежно від форм створюваного права: законотворчість; підзаконна правотворчість (нормотворчість); прецедентна правотворчість; договірна правотворчість.

Види правотворчості залежно від юридичної сили актів:

- 1) законотворчість – діяльність з підготовки та прийняття законодавчих актів;
- 2) підзаконна правотворча діяльність (нормотворчість) – діяльність з підготовки та прийняття підзаконних актів.

Види правотворчості залежно від способів правотворчості:

- 1) затвердження нормативно-правових актів і договорів референдумом;
- 2) прийняття або видання нормативно-правових актів компетентними органами публічної влади;
- 3) створення юридичних прецедентів адміністративними чи судовими органами держави;
- 4) укладання нормативно-правових договорів компетентними державними органами або з дозволу держави іншими суб'єктами;
- 5) офіційне визнання державою звичаю.

Види правотворчості залежно від суб'єкта правотворчості: правотворчість народу; правотворчість парламенту; правотворчість глави держави; правотворчість органів виконавчої влади; правотворчість органів місцевого самоврядування тощо.

Згідно статті 93 Конституції України **право законодавчої ініціативи** у Верховній Раді України належить *Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України*. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. КМУ може звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проекту закону, що вноситься до Верховної Ради України, як невідкладного.

Порядок прийняття законів України (*законодавча процедура*) регулюється розділом IV Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010.

Згідно Закону України «Про Кабінет Міністрів України» **право ініціативи у прийнятті актів КМУ** мають члени КМУ, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Проекти актів КМУ готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Проекти актів КМУ з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць надсилаються відповідним місцевим державним адміністраціям **для погодження**. КМУ перед прийняттям таких актів розглядає зауваження та пропозиції, подані місцевими державними адміністраціями. КМУ **вживає заходів для ознайомлення органів місцевого самоврядування** з проектами актів КМУ, що безпосередньо стосуються питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад. Проекти нормативно-правових актів КМУ оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

Згідно статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» **рішення ради** приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від

загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

Отже, *за порядком прийняття* нормативно-правові акти публічної адміністрації класифікують: одноосібні; колегіальні; за узгодженням; спільно кількома суб'єктами.

Юридична (нормотворча) техніка (від грец. – вправний, майстерний) – це система вимог, правил і прийомів, що висуваються до процесу створення законів і підзаконних нормативно-правових актів, їх організації і логічно послідовного формування відповідно до їх сутності й змісту.

Мета застосування нормотворчої техніки: забезпечення повноти і досконалості конкретного нормативно-правового акта, уникнення суперечностей, прогалин та недосконалих формулювань у його тексті; досягнення такого стану всього масиву законодавства, за якого положення нормативно-правових актів були б максимально зручними для користування та зрозумілими для користувачів.

Проміжна мета – забезпечення успішного проходження проектом нормативно-правового акта всіх стадій нормотворчого процесу, зведення до мінімуму можливих претензій щодо структури і викладення його норм.

Основні принципи нормотворчої техніки: єдність і точність термінології; логічна послідовність викладу норм; конкретність і визначеність формулювань нормативно-правового акта; лаконічність викладення норм, але без шкоди для повноти і зрозумілості положень акта; зрозумілість і доступність мови нормативно-правових актів; відсутність суперечностей усередині нормативно-правового акта і в системі законодавства загалом.

Елементи (правила та прийоми) нормотворчої техніки:

- 1) правила щодо реквізитів нормативно-правового акта;
- 2) правила щодо його структури;
- 3) правила щодо його стилістики;
- 4) правила щодо його термінології;
- 5) прийоми викладання (формулювання) норм правового акта.

Реквізити нормативно-правового акта – це його найменування, заголовки, дата прийняття, набрання чинності, підписи і т.д. У юридичній літературі можна зустріти термін «атрибути» нормативно-правового акта, що вживається як синонім терміна «реквізити».

Структура нормативно-правового акта – це елементи або складові частини, з яких складається текст нормативно-правового акта.

Стиль нормативно-правового акта – система прийомів найбільш доцільного використання мовних засобів у юридичних документах. Законодавство має свою специфічну мову, свій стиль, який можна охарактеризувати як офіційно-документальний.

Юридичний термін – це слово (словосполучення), що являє собою певне правове поняття й розуміється в єдиному значенні в юриспруденції або, принаймні, у галузі права або в певному нормативно-правовому акті.

Юридична термінологія - сукупність слів і словосполучень, у яких виражаються юридичні поняття.

«Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації» **визначає:**

техніка нормопроекування – це система засобів, методів і прийомів підготовки нормативно-правових актів.

Відповідно до вимог нормопроекувальної техніки нормативно-правовий акт: повинен розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання; не повинен містити повторів норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах; не повинен дублювати однакові за змістом положення, які містяться в тексті цього нормативно-правового акта; повинен бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим і послідовним; не повинен містити суперечливих норм права; не повинен включати положень, що належать до одного й того самого предмета правового регулювання; повинен бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру.

2.4. Види (складові) правової експертизи нормативно-правових актів та їх проектів

Всі проекти нормативно-правових актів публічної адміністрації підлягають обов'язковій **правовій експертизі**.

Експертиза проекту нормативно-правового акта – це діяльність висококваліфікованих фахівців та вчених, яка полягає у дослідженні, перевірці, аналізі та оцінці фахового та наукового рівня проекту нормативно-правового акта та формулюванні обґрунтованих висновків для прийняття рішення щодо такого проекту.

Види (складові) правової експертизи:

експертиза на предмет узгодженості з Конституцією України та іншими чинними нормативно-правовими актами;

експертиза щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини; антидискримінаційна експертиза;

експертиза на відповідність міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);

антикорупційна експертиза;

гендерно-правова експертиза.

Правову регламентацію порядку проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів публічної адміністрації здійснює великий масив юридичних джерел, серед яких є і Закони України (так, наприклад, проведення антикорупційної експертизи передбачає Закон України «Про запобігання корупції»); постанови КМУ (наприклад, постанова КМУ від 28.11.2018 «Питання проведення гендерно-правової експертизи»); накази Міністерства юстиції України (наприклад, наказ Мінюсту від 20.08.2008 «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини» і т.д.).

Правовій експертизі можуть підлягати і вже чинні нормативно-правові акти (*наприклад, на предмет наявності корупційних чинників*).

Всі прийняті (видані) нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації. **Державну реєстрацію нормативно-правових актів** здійснює Міністерство юстиції та Управління юстиції на місцях.

Згідно «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади», що було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 (чинне із зм.), **державна реєстрація нормативно-правового акта** полягає у проведенні **правової експертизи** на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської

інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Порядок державної реєстрації нормативно-правових актів регулюють наступні юридичні джерела:

Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92;

Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: затверджено постановою КМУ від 28.12.1992 № 731;

Про Єдиний державний реєстр нормативних актів: Указ Президента України від 27.06.1996 № 468/96;

Про запровадження Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та здійснення правової інформатизації України: постанова КМУ від 11.12.1996 №1504;

Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 № 376;

Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: наказ Мін'юсту (чинний у ред. наказу від 15.05.2013 № 883/5).

Всі зареєстровані нормативно-правові акти включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Порядок скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру було затверджено наказом Мін'юсту від 31.07.2000 № 32/5.

2.5. Дія, оскарження, припинення, зупинення та скасування нормативно-правових актів публічної адміністрації

Мета актів управління – відповідним чином впливати на суспільні відносини у сфері публічного управління, на поведінку учасників цих відносин. Це передбачає їх **дію**, тобто фактичне застосування до різних конкретних обставин управлінської діяльності закладених у змістові засобів керуючого впливу.

Стаття 57 Конституції України: Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Оскільки акти управління виходять від повноважних публічних органів (посадових осіб) і в них відбуваються державні інтереси, на них поширюється **презумпція їх дійсності (правильності)**. Вона означає, що прийнятий в належному порядку із дотриманням усіх вимог нормативно-правовий акт управління діє протягом певного строку або ж до його зміни або скасування. Такий акт обов'язковий до виконання усіма, кому він адресований.

Отже, у чинності актів управління розрізняють чотири юридичних стани: **зміна; втрата чинності; зупинення; скасування**²⁶.

«Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації» (чинний в ред. наказу Мін'юсту від **15.05.2013**) містить визначення:

втрата чинності нормативно-правового акта (окремих його положень) – припинення в установленому законодавством порядку застосування зареєстрованого в Міністерстві юстиції України нормативно-правового акта (окремих його положень);

скасування нормативно-правового акта – визнання в установленому законодавством порядку недійсним з моменту прийняття не зареєстрованого у Міністерстві юстиції України нормативно-правового акта, що підлягав державній реєстрації.

Стаття 67 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 визначає, що нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього Закону, **підлягають скасуванню** органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, **або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку** за заявою

²⁶ Адміністративне право: Навч. посіб. – 3-те вид. / З. Кісіль, В. Кісіль. – К. Алерта: ЦУЛ, 2011. – С. 179.

заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування.

Президент України згідно п. п. 15, 16 ч. 1 статті 106 Конституції України: **зупиняє дію** актів КМУ з мотивів невідповідності цій Конституції з **одночасним зверненням** до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; **скасовує** акти РМ АРК.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» регламентує:

акт КМУ може бути **оскаржений до суду** в порядку та у випадках, установлених законом (ч. 8 статті 49);

КМУ може **скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині** (ч. 6 статті 21).

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає:

накази міністерства або їх окремі частини можуть бути **оскаржені** фізичними та юридичними особами **до адміністративного суду** в порядку, встановленому законом (ч. 8 статті 15);

накази ЦОВВ або їх окремі положення можуть бути **оскаржені** фізичними та юридичними особами **до адміністративного суду** в порядку, встановленому законом (ч. 2 статті 23).

Згідно ч. 8 статті 118 Конституції України, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону **скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня**.

Пункт 3 ч. 2 статті 23 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» регламентує: *КМУ може подати Президенту України пропозицій щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їх дії.*

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає:

рішення посадових осіб місцевих державних адміністрацій можуть бути **оскаржені Президенту України, органу виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду** (ч. 4 статті 38);

акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та постановам Верховної Ради України, прийнятим відповідно до Конституції та законів України, актам Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути **оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.**

розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, **скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.**

Накази керівників структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути **скасовані головою місцевої державної адміністрації**, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади (стаття 43).

Стаття 59 «Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування» Закону України «Про місцеве самоврядування» регламентує:

4. Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

п. 7. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може **зупинити дію** цього рішення своїм розпорядженням та **внести це питання на розгляд відповідної ради.**

п. 9. Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути **скасовані відповідною радою.**

10. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України **визначаються незаконними в судовому порядку.**

Стаття 264 КАСУ «Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень» визначає:

1. Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК; 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

2. Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

3. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності.

4. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений.

5. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи.

6. Оголошення має бути опубліковано не пізніше як за сім днів до підготовчого засідання, а у випадку, визначеному частиною десятою цієї статті, - у строк, визначений судом.

7. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі заінтересованих осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду.

8. Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується за правилами загального позовного провадження.

9. Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині.

10. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею.

11. Рішення суду у справах щодо оскарження нормативно-правових актів оскаржується у загальному порядку.

12. Правила цієї статті застосовуються також у випадках, коли питання протиправності нормативно-правового акта постало під час розгляду іншої адміністративної справи.

Згідно частини другої статті 265 нормативно-правовий акт *втрачає чинність повністю або в окремій його частині* з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду.

Правова охорона конституції – це сукупність засобів за допомогою яких повинно досягатися суворе дотримання режиму конституційної законності, відповідність конституції усіх інших правових актів, що приймаються органами публічної влади, дотримання принципу неприйняття або скасування вже прийнятих неконституційних нормативно-правових актів, а також їхніх окремих норм.

Органи конституційного контролю в зарубіжних країнах:

Суди загальної юрисдикції (Японія, США, Індія, Данія, Норвегія та деякі ін. країни);

Верховний суд (Ірландія, Колумбія та ін.);

Спеціальні суди (Австралія, Польща, ФРН, Іспанія, Португалія).

Несудові органи конституційного контролю, наприклад, Конституційна Рада Франції.

Форми конституційного контролю:

Попередній (здійснюється до прийняття (підписання) нормативно-правового акта) та ***наступний*** (перевірка нормативно-правового акта після набрання ним чинності).

Формальний (перевіряються лише встановлені законодавством процедурні правила прийняття нормативно-правового акта) та ***матеріальний*** (перевіряється конституційність саме змісту нормативно-правового акта).

Децентралізований (американський) – здійснюється судами загальної юрисдикції та *централізований* (європейський) – здійснюється спеціальним судом.

Правова регламентація діяльності Конституційного Суду України, передусім, здійснюється розділом XII Конституції України та Законом України «Про Конституційний Суд України», який було викладено у новій редакції 13.07.2017.

Стаття 147 Конституції України регламентує:

Конституційний Суд України вирішує питання *про відповідність Конституції України законів України* та у передбачених цією Конституцією випадках *інших актів*, здійснює *офіційне тлумачення* Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції.

Стаття 150 Конституції України закріплює, що до **повноважень Конституційного Суду України належить:**

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради АРК.

2) офіційне тлумачення Конституції України.

З питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України.

Питання, передбачені пунктами 1, 2 частини першої статті 150, розглядаються *за конституційними поданнями*: Президента України; щонайменше 45 народних депутатів України; Верховного Суду; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Стаття 151-2 Конституції України регламентує, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, *є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені*.

Стаття 152 Конституції України передбачає: Закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються *неконституційними повністю чи в окремій частині*, якщо вони не відповідають Конституції

України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, *втрачають чинність* з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Питання для самоконтролю:

1. Назвіть основні вимоги до правових актів управління.
2. Класифікуйте акти суб'єктів публічної адміністрації.
3. Які правові акти приймають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування?
4. Які договори належать до адміністративних договорів?
5. В чому міститься сутність правотворчості органів публічної влади?
7. Надайте визначення нормативно-правового акта.
8. Назвіть основні принципи та правила і прийоми нормотворчої техніки.
9. Які види правової експертизи встановлені чинним законодавством?
10. Які форми конституційного контролю існують в Україні?

Рекомендовані джерела:

1. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) [текст] навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Пługатир, М. В. Співак. – К. «Центр учбової літератури», 2015. – 232 с.

2. Борбунюк О. О. Регуляторні акти як різновид нормативно-правових актів / О. О. Борбунюк // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 46-52.

3. Козуліна С. О. Правове регулювання та складові правової експертизи проектів нормативних актів органів державного управління / С. О. Козуліна // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – Вип. 11-2012. – Режим доступу: <http://www.buv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>

4. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: затверджено

наказом Мін'юсту від 12.04.2005 р. № 34/5 (чинний у ред. наказу Міністерства юстиції України від 15.05.2013 р. № 883/5 // [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13>

5. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської,, О.М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018 – 224 с.

РОЗДІЛ 3

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Міжнародні стандарти як основа державної антикорупційної політики України

Основою державної антикорупційної політики в Україні є міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язання України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (acquis ЄС). *Україною було підписано та ратифіковано:*

1) Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (розроблена Радою Європи), підписана від імені України 4 листопада 1999 р. в м. Страсбурзі та ратифікована Законом України від 16 березня 2005 р.;

2) Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, підписана від імені України 11 грудня 2003 р. в м. Меріда (Мексиканські Сполучені Штати) і ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 р.;

3) Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (розроблена Радою Європи), підписана від імені України 27 січня 1999 р. в м. Страсбурзі та ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 р. № 252-V.

Кримінальна та Цивільна конвенції набули чинності для України з 01.03.2010. Крім того, ще у 1997 р. Радою Європи було розроблено «Двадцять принципів боротьби з корупцією», серед яких зобов'язання держав: Проводити ефективні заходи для запобігання корупції та, у цьому зв'язку, піднімати суспільне розуміння і просування етичної поведінки. Гарантувати, що ті, хто відповідає за запобігання, розслідування, судове переслідування і судові рішення по випадках корупції, мають незалежність і автономність, відповідні їхнім функціям, є вільними від впливу і мають ефективні засоби, для того щоб зібрати докази, захищаючи людей, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, і зберігаючи конфіденційність розслідувань. Гарантувати, що фінансове законодавство і влади, що відповідають за здійснення цього, вносять вклад у боротьбу з корупцією в ефективної та скоординованої манері, особливо заперечуючи можливість зниження податків, відповідно до закону або правила з приводу хабарів або інших витрат, пов'язаних з корупцією. Гарантувати, що система громадської відповідальності бере до уваги наслідки корумпованого

поведінки громадських посадових осіб. Гарантувати, що ЗМІ мають право вільно отримувати передавати інформацію з питань корупції і піддаються тільки тим обмеженням, які є необхідними в демократичному суспільстві. Заохочувати дослідження з корупції. Розвивати до найширшої ступеня можливе міжнародне співробітництво у всіх областях боротьби з корупцією тощо²⁷.

Конвенція ООН проти корупції²⁸ визначила форми міжнародного співробітництва антикорупційних органів країн-учасниць Конвенції ООН проти корупції у сфері запобігання та протидії корупції – див. рис. 3.1.

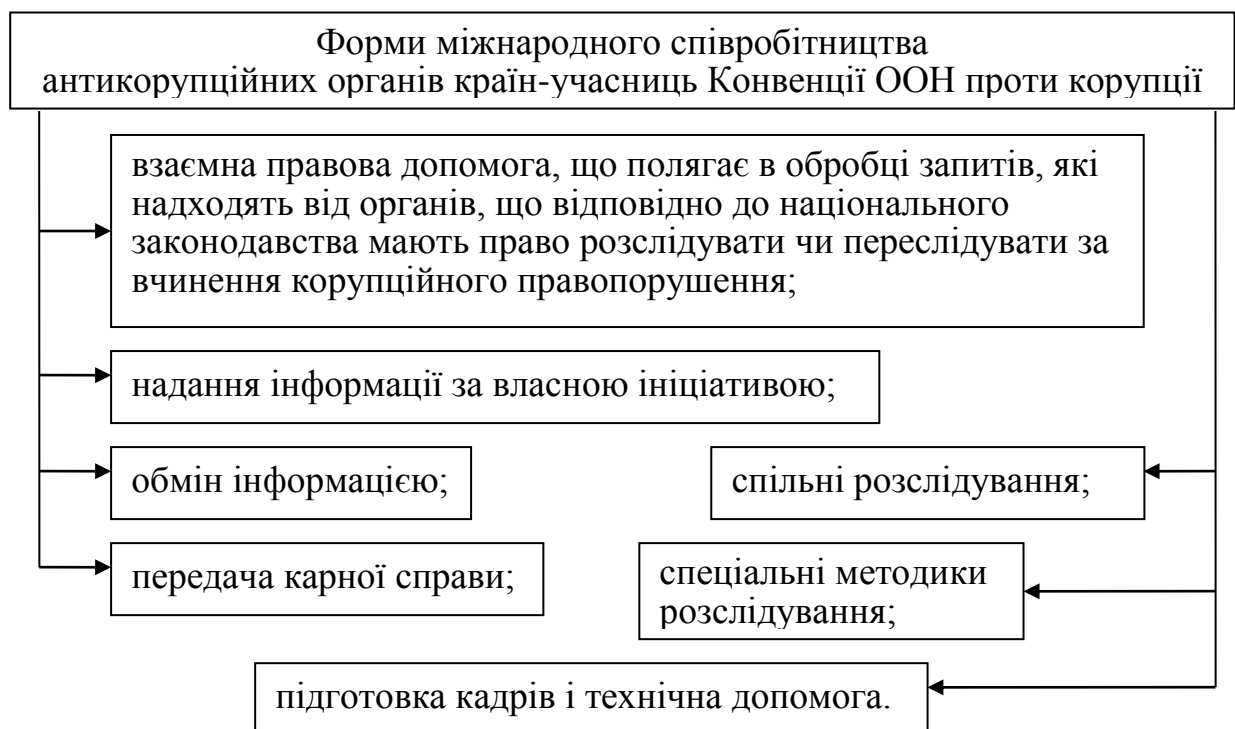


Рис. 3.1. Міжнародне співробітництво національних антикорупційних органів у сфері запобігання та протидії корупції

У Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією²⁹ наголошується, що корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує належне

²⁷ Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи: Міжнародний документ від 06.11.1997 № R(97)24 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_845

²⁸ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003: ратифіковано Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50, ст. 496. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/251-16>

²⁹ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року: ратифіковано Законом України від 18 жовтня 2006 р. № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50, ст. 497. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/252-16>

управління, чесність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку і загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства,

Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією визначила міжнародно-правові підстави криміналізації корупційних дій, види та обсяг міжнародно-правової допомоги, передбачила уніфікацію законодавства щодо криміналізації корупційних злочинів і створення у державах спеціалізованих антикорупційних органів, які матимуть необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи країни.

Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією³⁰ зазначила, що обов'язковим завданням сторін є сприяння боротьбі з корупцією шляхом надання особам, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, можливості отримати компенсацію за заподіяну шкоду.

Однак з моменту ратифікації вищевказаних Конвенцій (2005-2006 рр.) до моменту внесення перших змін до чинного законодавства України щодо приведення його у відповідність із їх вимогами пройшло ще сім років, і тільки 18.04.2013 було прийнято перший закон – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією».

А Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти корупції» було прийнято лише 21.02.2014.

Стаття 19 Конвенції ООН проти корупції «Зловживання службовим становищем»: кожна Держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного зловживання службовими повноваженнями або службовим становищем, тобто здійснення будь-якої дії чи утримання від здійснення дій, що є порушенням законодавства, державною посадовою особою під час виконання

³⁰ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999: ратифіковано Законом України від 16 березня 2005 р. № 2476-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16, ст. 266. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2476-15>

своїх функцій з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи³¹.

16.09.2014 нашою країною була ратифікована «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», яка визначила подальший шлях розвитку нашої країни як європейської, правової та соціальної держави. Відповідно до статті 22 цього програмного документу сторони домовилися співпрацювати в боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою запобігання їй. Таке співробітництво спрямовується на розв'язання, зокрема, таких проблем, як корупція у приватному та державному секторах³².

На рис. 3.2 містяться складові антикорупційної політики Європейського Союзу та інструменти досягнення успіху, які наводяться у спеціальній науковій літературі³³.

Поняття державна антикорупційна політика у нормативно-правових актах не закріплено. У науковій літературі (І. Дралюк) під цим поняттям розуміють комплекс *політичних, організаційних, правових, економічних, освітніх, виховних та профілактичних заходів*, що формуються і реалізуються у взаємодії із громадськістю всіма суб'єктами у сфері запобігання і протидії корупції з метою вибудовування цілісної системи подолання корупції в державі, усунення причин та умов для її виникнення і поширення в суспільстві, а також для безперешкодного функціонування механізмів усунення її негативних наслідків³⁴.

³¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003: ратифіковано Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50, ст. 496. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/251-16>

³² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011

³³ Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної політики: огляд законодавства Румунії / Н. Ахтирська // Віче. – 2015. - № 18. - С. 2-5.

³⁴ Дралюк І. М. Проблеми формування державної антикорупційної політики та реалізації нового антикорупційного законодавства в контексті забезпечення національної безпеки України / І. М. Дралюк // Наше право. – 2015. – № 2. – С. 180.

3.2. Джерела антикорупційного законодавства України та антикорупційні програми органів публічної влади

З метою очищення влади України від корупціонерів 16.09.2014 Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про очищення влади». Цей Закон визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.



Рис. 3.2. Складові антикорупційної політики ЄС та інструменти досягнення успіху

Очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади або перебувати на службі (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування³⁵.

14.10.2014 Верховною Радою України, на виконання зобов'язань нашої країни, відповідно рекомендаціям, які були надані Групою держав проти корупції (GRECO), Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та експертами ЄС, була прийнята низка нових антикорупційних законів, в яких відображена сутність сучасної антикорупційної політики, а саме: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»; Закон України «Про запобігання корупції»; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»; Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»; Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки».

26.04.2018 на розгляд парламенту КМУ було подано законопроект «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки»³⁶.

12.01.2015 Указом Президента України № 5/2015 була схвалена «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»³⁷. До першочергових реформ в Стратегії віднесена антикорупційна реформа. *У «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» зазначається:* Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів,

³⁵ Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>

³⁶ Проект Закону України про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: № 8324 від 26.04.2018 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942

³⁷ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних».

Всі перераховані вище джерела і є базовими джерелами антикорупційного законодавства.

Розділ III Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 має назву «Формування та реалізація антикорупційної політики». В цьому розділі регламентується, що засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції та затверджується КМУ. Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

Стаття 19 Закону України «Про запобігання корупції» має назву «Антикорупційні програми» і передбачає, що антикорупційні програми приймаються в:

Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті КМУ, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах – *шляхом затвердження їх керівниками;*

Апараті Ради національної безпеки і оборони України – *шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;*

Національному банку України – *шляхом затвердження Правлінням банку;*
Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим – *шляхом затвердження їх рішеннями.*

Антикорупційні програми підлягають погодженню Національним агентством з питань запобігання корупції та повинні передбачати:

визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;

заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;

навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;

інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Національне агентство з питань запобігання корупції готує проект щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який не пізніше 1 квітня подається до КМУ³⁸.

З метою сприяння реалізації антикорупційної політики держави, 14 жовтня 2014 р. Указом Президента України було затверджено ще один важливий юридичний документ, а саме – «Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики».

Національна рада з питань антикорупційної політики є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. *Основними завданнями Національної ради є:*

1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;

³⁸ Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;

3) підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;

4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;

5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції³⁹.

Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.01.2017 № 31 було затверджено «Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади»⁴⁰. У цих методичних рекомендаціях зазначається:

Із прийняттям Верховною Радою України та введенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» в Україні сформовано нову трьохрівневу систему планування запобігання та виявлення корупції. Цю систему складають:

засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія), які визначаються Верховною Радою України;

державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, яка затверджується Кабінетом Міністрів України;

антикорупційні програми, які приймаються в органах влади.

Відповідальність за підготовку антикорупційних програм як одного із основних складових організації роботи із запобігання та виявлення корупції несе суб'єкт затвердження антикорупційної програми. При цьому організацію роботи та контроль за розробкою антикорупційної програми може бути покладено на керівника або заступника керівника органу влади (члена колегіального органу), а

³⁹ Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики: затверджено Указом Президента України від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/808/2014/paran47#n47>

⁴⁰ Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: затверджено Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.01.2017 № 31 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/zatverdzheno-metodychni-rekomendaciyi-shchodo-pidgotovky-antukorupciynyh-program-organiv-vlady>

здійсненню заходів з її підготовки може займатися як безпосередньо суб'єкт затвердження антикорупційної програми (наприклад обласна рада), так і уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції (у разі його утворення, далі – уповноважений підрозділ) або ж інший структурний підрозділ (посадова особа) органу влади, визначений рішенням такого суб'єкта. Крім того рішенням суб'єкта затвердження антикорупційної програми може бути створено допоміжний орган (робочу групу, комісію) з питань підготовки антикорупційної програми.

08.12.2017 Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 1379 було затверджено «Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження»⁴¹.

Цей Порядок визначає процедуру підготовки, подання до Національного агентства з питань запобігання корупції антикорупційних програм міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування, антикорупційні програми яких відповідно до законодавства підлягають погодженню, та єдиний механізм їх аналізу і погодження Національним агентством.

Підготовка антикорупційної програми органу влади здійснюється *за принципами:*

1) законності - антикорупційна програма не має суперечити Конституції України і готується на основі Закону України «Про запобігання корупції», антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, а також з урахуванням положень інших нормативно-правових актів;

2) прозорості - інформація (документи) про підготовку антикорупційної програми, в тому числі про оцінку корупційних ризиків у діяльності органу влади, є відкритою(ими), доступ до якої(их) не може бути обмежено (крім випадків, визначених законодавством);

3) доступності - будь-яка особа має право брати участь у підготовці антикорупційної програми у встановленому законодавством порядку (шляхом

⁴¹ Порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження: затверджено Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 № 1379 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0087-18>

подання пропозицій до її тексту, участі в роботі комісії з оцінки корупційних ризиків тощо);

4) галузевої належності та всеохопленості - антикорупційна програма органу влади має враховувати сферу діяльності органу влади, передбачати заходи відповідно до усіх повноважень та функцій органу влади згідно із положеннями спеціальних нормативно-правових актів, а також поширюватись на всю його організаційну структуру (включаючи територіальні органи, підприємства, установи, організації, що входять до сфери управління, тощо);

5) об'єктивності та неупередженості - антикорупційна програма готується з урахуванням суспільних інтересів щодо налагодження в органі влади ефективної системи запобігання та виявлення корупції, у зв'язку з чим дії та рішення його посадових осіб під час підготовки антикорупційної програми мають бути спрямовані виключно на досягнення цієї мети.

07.10.2016 Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 74 було затверджено «Порядок надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми»⁴². Розпорядженням КМУ від 23.08.2017 № 576-р була схвалена «Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції». Основними стратегічними цілями розвитку сфери антикорупційних комунікацій з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України на період до 2020 року є: формування довіри до державної антикорупційної політики та надання загальної підтримки у реалізації антикорупційної реформи; координованість дій державних органів та інших учасників антикорупційних комунікацій під час об'єктивного інформування суспільства щодо проведення антикорупційної реформи; формування «нульової толерантності» до корупції в суспільстві шляхом застосування масових антикорупційних комунікацій з широким колом громадян, а також ефективних комунікацій державних органів⁴³.

⁴² Порядок надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми: затверджено Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 07.10.2016 № 74 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1542-16>

⁴³ Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: схвалено розпорядженням КМУ від 23.08.2017 № 576-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-p>

3.3. Система спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та інших антикорупційних органів

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції перераховано у статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» (рис. 3.3).

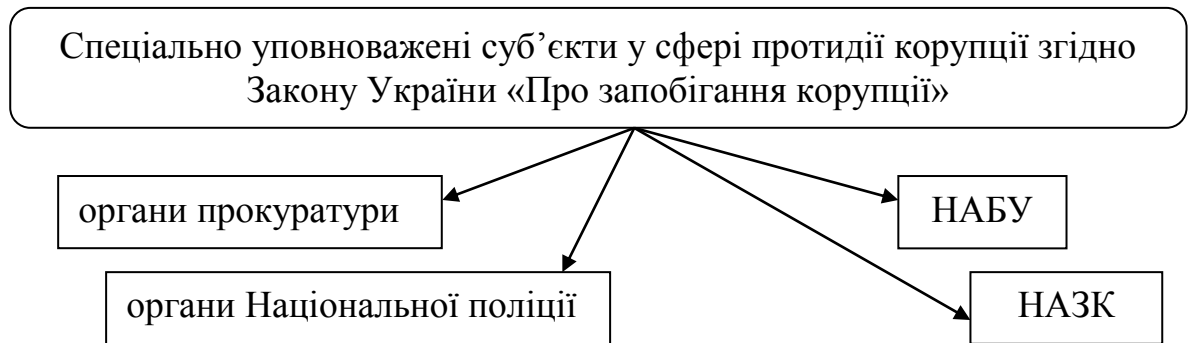


Рис. 3.3. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції

Відповідно до статті 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, до системи прокуратури України входить Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) у Генеральній прокуратурі України. Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України.

На Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво⁴⁴.

⁴⁴ Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?nreg=1697-18&find=1&text=%>

Але, тут варто зауважити, що ці функції не в повній мірі відповідають статті 131-1 Конституції України в якій регламентується, що прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, тобто представництво прокуратурою, в т.ч. Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, інтересів громадянина в суді Конституцією не передбачається, що є колізією у чинному законодавстві.

02.07.2015 прийнято Закон України «Про Національну поліцію». Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом⁴⁵. Оскільки в Законі України «Про Національну поліцію» немає спеціальних вказівок щодо повноважень органів внутрішніх справ у протидії із корупцією, то вони здійснюють цю діяльність у рамках загальної функції протидії злочинності та припинення правопорушень, однак відсутність у профільному законі саме їх завдань і повноважень щодо запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією є суттєвою прогалиною антикорупційного законодавства.

До речі, стаття 26 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 регламентує, що поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, в т.ч. стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах. Отже, незважаючи на те, що Закон України «Про Національну поліцію» було прийнято пізніше Закону України «Про запобігання корупції» (14.10.2014), в ньому міститься суттєва помилка – адміністративні корупційні правопорушення, тоді як адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення законодавством України не передбачається!

Після прийняття 14.10.2014 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» в Україні з'явився новий незалежний антикорупційний орган Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), що є державним

[CD% C0% D6% B2% CE% CD% C0% CB% DC% CD% C8% CC+% C0% CD% D2% C8% CA% CE% D0&x=4&y=12](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19)

⁴⁵ Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. НАБУ утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України⁴⁶. З прийняттям цього закону вперше у вітчизняному законодавстві з'явився не тільки новий незалежний антикорупційний орган, але і нова посада – детектив.

Склад, статус, повноваження, організацію та інші засади діяльності Національного агентства з питань запобігання (НАЗК) корупції встановлює Закон України «Про запобігання корупції» (розділ II)⁴⁷. Утворено це агентство було постановою КМУ від 18.03.2015⁴⁸. НАЗК є ЦОВВ зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. НАЗК є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний КМУ.

НАЗК є колегіальним органом, до складу якого входить п'ять членів. Члени НАЗК, працівники апарату та його територіальних органів, а також інші працівники, які виконують допоміжні функції, є державними службовцями. Члени НАЗК призначаються на посаду КМУ строком на 4 роки за результатами конкурсу.

Одна і та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки підряд. Голова НАЗК обирається НАЗК строком на два роки з числа його членів. Одна й та сама особа не може обіймати цю посаду два строки підряд. Організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності НАЗК здійснює його апарат.

До повноважень НАЗК, серед інших, належать:

проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

⁴⁶ Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

⁴⁷ Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

⁴⁸ Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 118. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>

розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;

здійснення співпраці із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням;

залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції тощо.

Відповідно до статті 59 Закону України «Про запобігання корупції» *Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення*, формується та ведеться НАЗК.

НАЗК є Держателем та Адміністратором цього Реєстру. «Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» було затверджено Рішенням НАЗК від 09.02.2018 № 166. НАЗК може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або КМУ.

«Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції» було затверджено Рішенням НАЗК від 28.07.2016 № 1. Цей Порядок визначає механізм проведення Національним агентством з питань запобігання корупції

антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Розпорядженням КМУ від 05.04.2017 № 231-р при НАЗК була утворена Громадська рада та затверджено її склад.

Крім спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, що були визначені Законом України «Про запобігання корупції», ще низка органів України окремими нормативно-правовими актами наділена значними повноваженнями у сфері запобігання та протидії корупції – див. рис. 3.4.

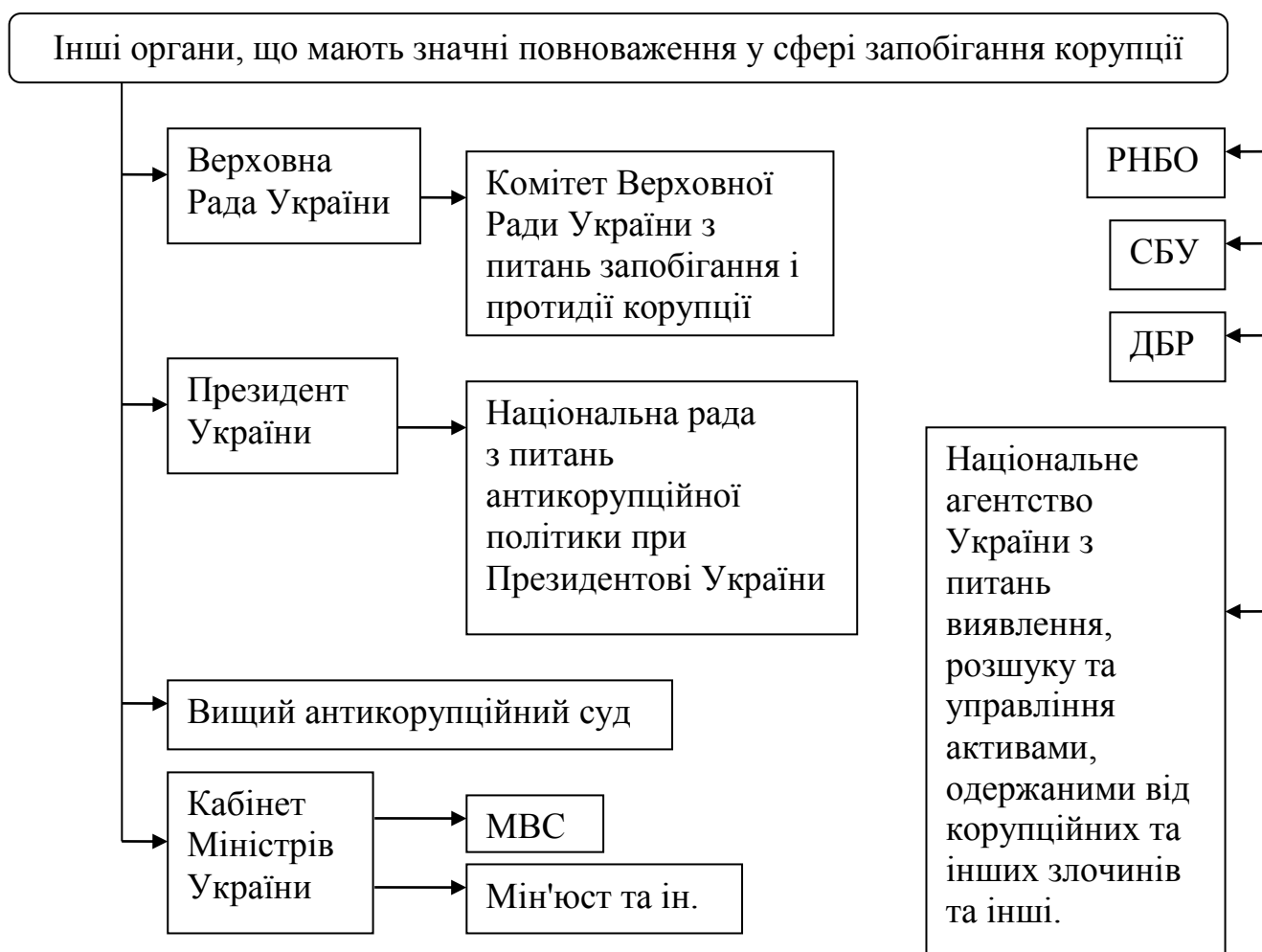


Рис. 3.4. Органи, що мають значні повноваження у сфері запобігання корупції

Діяльність КМУ відповідно до статті 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Програми діяльності КМУ, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у різних сферах суспільного життя, а також запобігання і протидії корупції. КМУ здійснює постійний контроль

за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів⁴⁹.

До структури Секретаріату КМУ входить Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції⁵⁰.

Розпорядженням КМУ від 05.10.2016 № 803-р були затверджені «Заходи щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади»⁵¹.

У протидії корупції, згідно законодавства України, приймають участь всі органи виконавчої влади, однак особливими функціями в цій сфері наділені Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство юстиції України. До основних завдань МВС належить забезпечення формування державної політики у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг⁵². Мін'юст здійснює в установленому законодавством порядку антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, а також розробляє за її результатами рекомендації щодо усунення виявлених факторів, що спричиняють або можуть спричинити вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень⁵³.

Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 передбачає, що РНБО відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. РНБО координує і контролює діяльність органів

⁴⁹ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

⁵⁰ Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України : постанова КМУ від 23.08.2016 № 564. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2016-п>

⁵¹ Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: розпорядження КМУ від 05.10.2016 № 803-р

⁵² Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF/para23#n23>

⁵³ Положення про Міністерство юстиції України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/para8#n8>

виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю з питань національної безпеки і оборони⁵⁴.

До завдань СБУ, згідно статті 2 Закону України «Про службу безпеки України» від 25.03.1992, дотепер входить попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів⁵⁵.

12.11.2015 було прийнято Закон України «Про Державне бюро розслідувань»⁵⁶.

ДБР є ЦОВВ, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції, зокрема вчинених:

службовими особами, які займають особливо відповідальне становище;

службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора - керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів).

10.11.2015 було прийнято Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», яке є ЦОВВ зі спеціальним статусом, підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним та відповідальним перед КМУ та утворюється КМУ. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів створено згідно постанови КМУ від 24.02.2016 р. № 104⁵⁷.

⁵⁴ Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5.03.1998 № 183/98-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>

⁵⁵ Закон України «Про службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-ХІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

⁵⁶ Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-19?nreg=794-19&find=1&text=%E4%E4%E4%E4&x=0&y=0>

⁵⁷ Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19>

07.06.2018 було прийнято Закон України «Про Вищий антикорупційний суд». Завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Вищий антикорупційний суд:

здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях;

аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику у кримінальних провадженнях, віднесених до його підсудності, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд та надає йому пропозиції до висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їх діяльності, а також оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті.

Кількість суддів Вищого антикорупційного суду визначається відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у межах видатків, передбачених у Державному бюджеті України на утримання цього суду, та із окремим встановленням, у межах кількості суддів Вищого антикорупційного суду, кількості суддів Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Для здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальних провадженнях, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, з числа суддів цього суду обираються слідчі судді строком на один рік без права переобрання слідчим суддею два роки поспіль.

Громадська рада міжнародних експертів утворюється строком на шість років Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для сприяння їй у підготовці рішень з питань призначення на посади суддів Вищого антикорупційного суду та є її допоміжним органом⁵⁸.

⁵⁸ Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>

3.4. Окремі дефініції антикорупційного законодавства

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014, серед інших, закріплює наступні дефініції:

корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;

неправомірна вигода - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав;

пряме підпорядкування - відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням;

близькі особи - особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також - незалежно від зазначених умов - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта;

члени сім'ї - особи, які перебувають у шлюбі, а також їхні діти, у тому числі повнолітні, батьки, особи, які перебувають під опікою і піклуванням, інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Однією із найбільш гострих проблем сьогоденного публічного управління є конфлікт інтересів. Саме невирішеність цієї проблеми підриває довіру суспільства до влади, утруднює формування партнерських відносин з громадою, негативно впливає на ефективність та результативність публічно-управлінської діяльності, стає потенційним джерелом корупційних дій.

Серйозне наукове вивчення проблеми конфлікту інтересів розпочалося наприкінці ХХ століття. На врегулювання цієї проблеми була спрямована ціла низка міжнародних правових документів. Так, проблема конфлікту інтересів розглядається в Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996 р.; Розділ 2 «Колізії інтересів та відмова від права»); Європейському кодексі поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999 р.; стаття 10 «Конфлікт інтересів»); Модельному кодексі поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, 2000 р.; стаття 13 «Зіткнення інтересів»); Настанові Організації Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі (2003 р.); етичних та антикорупційних кодексах поведінки державних служб багатьох країн (Австралії, Ірландії, Канади, Словаччини, США, ФРН тощо)⁵⁹. Так, стаття 8 Модельного кодексу поведінки державних службовців, який було затверджено Рекомендацією № R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11.05.2000, закріплює загальне положення такого змісту: державний службовець не має допускати, щоб його чи її особисті інтереси були в конфлікті з його чи її державною посадою. Уникнення таких конфліктів (реальних, потенційних або можливих) є його чи її обов'язком. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь особистих інтересів.

Порядок урегулювання конфлікту інтересів деталізовано в ст. ст. 13–15 Модельного кодексу поведінки державних службовців. Зокрема, визначається, що оскільки державний службовець часто є єдиною особою, яка знає, що він чи вона перебуває в такій ситуації, то державний службовець особисто зобов'язаний: попереджувати будь-які реальні чи потенційні конфлікти інтересів; вживати кроків для уникнення таких конфліктів; повідомляти свого керівника про такий конфлікт, як тільки йому чи їй стало відомо про нього; виконувати будь-яке

⁵⁹ Василевська Т. Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти / Т. Е. Василевська // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. – 2014. - № 1. – С. 106-120.

остаточне рішення щодо його чи її відмови або відсторонення від переваг, які отримані внаслідок конфлікту⁶⁰.

Отже, у процесі гармонізації національного та європейського законодавства перше поповнилось низкою новітніх для вітчизняної правової доктрини понять, одним із яких є термін «конфлікт інтересів».

Закон України «Про запобігання корупції» визначає:

потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

приватний інтерес - будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях;

реальний конфлікт інтересів - суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Стаття 27 Закону України «Про запобігання корупції» забороняє публічним службовцям мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Слід зазначити і те, що стаття 40 Кодексу законів про працю України передбачає розірвання трудового договору у випадку перебування всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи, якщо неможливо перевести працівника за його згодою на іншу роботу.

Розділ V Закону України «Про запобігання корупції»⁶¹ має назву «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів». В цьому розділі закон зобов'язує осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

⁶⁰ Модельний Кодекс поведінки державних службовців : міжнародний документ, затверджений Рекомендацією № R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.sop.com.ua/regulations/8231/8232/460171/>

⁶¹ Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади було затверджено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126⁶². Рішенням НАЗК від 19.01.2017 № 31 було затверджено «Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади»⁶³. У Додатку 2 до них перераховано приклади корупційних ризиків, які є характерними для усіх органів влади, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації).

⁶² Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: затверд. Рішенням НАЗК від 19.01.2017 № 31 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/zatverdzheno-metodychni-rekomendaciyi-shchodo-pidgotovky-antikorupciynyh-program-organiv-vlady>

⁶³ Приклади корупційних ризиків, які є характерними для усіх органів влади, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації): Дод. 2 до Метод. рек. НАЗК від 19.01.2017 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/no_1531_zminy_do_metod_rekomendaciy

Питання для самоконтролю:

1. Які міжнародні стандарти у сфері боротьби з корупцією було ратифіковано Україною?
2. Перерахуйте складові антикорупційної політики Європейського Союзу.
3. Назвіть джерела антикорупційного законодавства України.
4. В яких органах влади приймаються антикорупційні програми?
5. Охарактеризуйте систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні.
6. Перерахуйте повноваження НАБУ та НАЗК.
7. Що належить до завдань Антикорупційного Суду України?
8. Надайте визначення потенційного та реального конфліктів інтересів.

Рекомендовані джерела:

1. Білецький А. В. Досвід участі громадськості у заходах щодо запобігання корупційної злочинності в Україні / А. В. Білецький // Проблеми законності. – 2017. – Вип. 136. – С. 225-235.
2. Боднар В.Є. Актуальні проблеми протидії корупції: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід / В. Є. Боднар // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. - № 2.- С. 247-260. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2015_2_23
3. Діденко І. Неопотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту інтересів / І. Діденко // Підприємництво, господарство і право. – 2017. - № 8. – С. 103-106.
4. Конфлікт інтересів: українська традиція чи привид минулого? / За матеріалами Центру «Ейдос». // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2016/12/konflikt-interesiv/index.html>
5. Сорокіна Н. Напрями запобігання корупції в органах публічної влади на сучасному етапі державотворення / Н. Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2(25). – С. 259-267.

РОЗДІЛ 4

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

4.1. Сутність службових відносин і обумовленість їх характеру змістом публічної служби

Реалізація прав, обов'язків та гарантій публічного службовця відбувається при вступі публічного службовця у правовідносини, які мають свою особливу форму та зміст. Відповідно, реалізація правового статусу публічного службовця відбувається під час реалізації своїх службових (посадових) повноважень, які й визначають такий статус.

На ранньому етапі розвитку цивілізації внаслідок розвитку виробничих сил відбувся поділ праці, що дало поштовх до виникнення певних соціальних груп, кожна з яких знайшла певну нішу. У результаті цієї соціальної стратифікації виокремилися люди, що займалися безпосередньо певною службою ще задовго до появи держави. Раніше за трьох великих поділів праці відбувся ще один — поділ людської діяльності на розумову (зокрема служба) і фізичну (виробництво).

Служба, функціонуючи як невід'ємна частина суспільного життя, існувала поряд з виробництвом і забезпечувала його в інтелектуальному аспекті. Поряд із цим, службова діяльність забезпечувала і інші форми соціального життя суспільства: організацію захисту держави, охорону безпеки і порядку, налагодження зовнішніх відносин тощо.

Державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як властива для неї складова. Як відомо, держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя. Причини, що викликали до життя державу, лежать і в основі виникнення державної служби.

Передусім державна служба виникла **внаслідок об'єктивної необхідності для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції.** Для цього належало із загальної маси населення виділити спеціальну групу осіб, підготувати їх до професійної діяльності, поставити в особливо привілейоване становище і зробити надійним знаряддям здійснення державної політики.

Слід також мати на увазі, що більш-менш **розвинена державна служба виникає на такій стадії розвитку державності**, коли відбувається істотний поділ праці між владою і апаратом управління, між особами, що обіймають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі. Влада, що представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, апарат управління, чиновники – функцію реалізації цієї політики. *Отже, державна служба виступає як особливий вид праці, що є результатом її поділу.*

Внаслідок цих обставин і виникла державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців. З появою держави сутність державної служби стала зводитися до адміністрування, тобто держава здійснювала управлінську діяльність через органи державної влади і державних службовців.

Конституція України визначає Україну як правову державу, в якій єдина державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Важливим чинником, який представляє єдину державну владу незалежно від її імені, є **публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з другого - захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою.** Від її професійності і компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості і захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства.

У той же час у чинному українському законодавстві відсутнє визначення понять «публічна служба» і «публічний службовець». У перші роки незалежності України дослідники переважно визначали публічну службу як державну службу, тобто професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, спрямовану на практичне виконання завдань і функцій держави, і одержують зарплату за рахунок державних коштів. Останнім часом із посиленням ролі публічного управління актуалізується пошук змістовного наповнення терміна «публічна служба».

Кодекс адміністративного судочинства України вперше дав визначення поняття «**публічна служба**» (п. 15 ст. 3)⁶⁴.

⁶⁴ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 (в ред. Закону № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст.436) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Але це поняття не містить сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності, що є порушенням правил юридичної техніки. За таких обставин з'ясування поняття, сутності, особливостей і видів публічної служби і публічних службовців набуває особливого значення.

Визначення сутності публічної служби можливе за умови дослідження особливостей тих видів діяльності, які в сукупності становлять її як єдине публічно-правове явище. Ураховуючи те, що в юридичній літературі зустрічаються такі поняття, як «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)», важливим є пов'язання їх співвідношення.

У загальному розумінні поняття «**служба**» може використовуватися для позначення:

- а) виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту;
- б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу.

Тобто служба поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом суспільно корисної діяльності людини. Вона пов'язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей. Деякі дослідники зазначають, що *службовці* - це особи, які обіймають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність⁶⁵. Службова діяльність розглядається й як зовнішні зв'язки, військова справа, розподіл матеріальних та інших благ, охорона правопорядку⁶⁶.

Аналіз різних точок зору щодо поняття «*служба*» дозволяє дійти висновку про те, що її особливостями є:

⁶⁵ Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2007. – с.54

⁶⁶ Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. — Х. :Право, 2010. – с. 67

а) безпосередня спрямованість не на виробництво матеріальних цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва;

б) володіння специфічним предметом праці - інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передавання, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або на об'єкти надання управлінських послуг;

в) пов'язаність, як правило, із розумовою працею;

г) оплатність;

г) здійснення особами, які обіймають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях.

Водночас служба як соціально-правова конструкція складається з елементів, що характеризують її як цілісну систему і водночас вирізняються своїми особливостями. **Цю систему складають:**

а) публічна служба, яка здійснюється на посадах в державних органах, їх апаратах та органах місцевого самоврядування і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій та надання управлінських послуг;

б) корпоративна служба, яка здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності і спрямована на реалізацію внутрішньоорганізаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне обслуговування людей;

в) громадська служба, яка здійснюється в громадських об'єднаннях, політичних партіях, фондах і спрямована на забезпечення реалізації власних політичних, громадських та інших інтересів.

Таким чином, публічна служба є різновидом служби, якій притаманні, по-перше, загальні для всіх видів служби риси; по-друге, особливості, що виокремлюють її серед інших.

Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію і необхідність досягнення критеріїв та вимог, що висуваються до кандидатів для вступу до ЄС, ставить на перший план завдання **створення високопрофесійної публічної служби як ключового елементу ефективної системи публічного управління**. А це потребує врахування досвіду розвинених країн під час обґрунтування параметрів моделі публічної служби відповідно до вимог сучасного етапу державотворення.

Аналіз форм управління в європейських країнах дозволяє дійти висновку про те, що одночасно з терміном «державна служба» вживаються такі терміни, як

«цивільна служба», «публічна служба», «професійне чиновництво», «публічне управління», «публічна адміністрація».

Наприклад, у **Німеччині**, як і в багатьох державах Західної Європи, інститут професійного чиновництва (або право чиновництва) структурно є однією з найважливіших частин Особливого адміністративного права. У Вищому адміністративному суді Німеччини аналізується й вирішується багато питань застосування чинного законодавства про професійне чиновництво. З об'єднанням Німеччини в 1990 р. питання публічної служби стали обговорюватися ще більш активно. У нових землях ФРН останніми роками відбувалося становлення нового законодавчого регулювання публічно-службових відносин. Публічна служба в Німеччині - *це професійна діяльність, що складається з виконання певними суб'єктами публічно-правових функцій в органах федеральної державної влади, земельних органах, громадах та інших суб'єктах публічного права.* До державної служби віднесено діяльність: а) професійних суддів, які виконують функції правосуддя; б) професійних військових; в) міністрів, членів дирекції федерального банку; г) чиновників, що здійснюють управлінські функції⁶⁷.

У **Великій Британії** керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. Фактично під монархією маються на увазі вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет, міністри. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу йдеться про те, що чиновники перебувають на службі монархії. Поряд з вузьким розумінням категорії «цивільна служба» використовується розширене поняття «публічна служба». Поняття «публічна служба» в широкому значенні включає діяльність усіх службовців публічного сектору: *міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, вчителів тощо, а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів.* У вузькому значенні «публічна служба» включає функціонерів тільки центральних органів влади. Чіткого визначення поняття «функціонери» не існує, оскільки вони визначаються як «слуги Корони, котрі служать на підставі «доброї волі»⁶⁸.

⁶⁷ Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: Досвід для України // Публічне управління та адміністрування. – 2011. - № 4 (8) – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/01.pdf

⁶⁸ Стельмашук, Л.С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України // Економіка та держава. - 2012. - № 4. - С. 125-129.

У США законодавство виділяє *політичних службовців* (зокрема, осіб, обраних парламентом на вищі державні посади) та осіб, що працюють за наймом у державній адміністрації і виконують покладені на них «державні доручення» або «функції». Спеціальним законодавством вони поставлені в особливе правове становище, відмінне від становища інших громадян.

Отже, **сутність публічної служби** полягає в трьох аспектах, а саме: у **функціональному аспекті** вона постає як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; **в інституційному** - *окреслює певне коло осіб, оскільки виконання публічних справ становить їх соціальну функцію*; **в юридичному** - охоплює правове регулювання особливих публічно-правових, службових відносин, які, у свою чергу, поділяються на *чиновницькі і відносини найманих осіб-службовців та робітників державних установ*.

4.2. *Поняття, ознаки, принципи, суб'єкти службових відносин.*

Службові правовідносини – це відносини, в які при здійсненні своєї професійної діяльності вступає службовець.

Традиційно в теорії адміністративного права державно-службові відносини поділяються на дві основні групи.

1. Відносини, які виникають в процесі організації державної служби, а саме — у зв'язку з підготовкою, добором і розстановкою кадрів; встановленням статусу державної ради, в зв'язку із заміщенням посад, проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Такі відносини носять адміністративно-правовий характер і відбивають сутність державної служби. Або, відносини з публічною адміністрацією або, в більш вузькому розумінні, з конкретним державним органом або органом місцевого самоврядування, в якому він служить (внутрішньоорганізаційні відносини);

2. Відносини, які складаються: в ході реалізації державної служби, тобто в процесі діяльності робітника всередині державного органу; в процесі організації робочого часу та часу відпочинку; щодо дисципліни й оплати праці; в процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів. Відповідно цю групу відносин можна віднести до галузі трудового права. Або, відносини із зовнішніми суб'єктами — фізичними та юридичними особами, в які він вступає при реалізації своїх службових обов'язків.

З прийняттям Закону України «Про державну службу» та інших нормативних актів у цій сфері значно скоротилося застосування норм трудового

законодавства з питань регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності державних службовців. Так, ст. Глава 2 Розділу 8 Закону «Про державну службу» регулює особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, ст. 19 Розділу 3 — порядок прийняття на державну службу, Глава 2 Розділу 8 — робочий час державних службовців; ст. 90 — питання пенсійного забезпечення та грошової допомоги державним службовцям.

У перспективі основною оцінкою відмінності норм службового права від норм трудового права має стати поділ права на публічне та приватне. Відповідно службові відносини поділятимуться на публічно-правові та приватно-правові.

Іван Микитович Пахомов з цього приводу писав, що, поступаючи на державну службу, особа стає учасником не тільки трудових, а й державно-службових відносин, останні виникають за наявності трудових відносин у поєднанні з трудовим договором на основі відповідного адміністративного акта. Саме адміністративний акт, на думку І. М. Пахомова, був вирішальним фактором виникнення державно-службових відносин між державою та державним службовцем, оскільки через нього здійснювалося вираження волі держави на уповноваження службовця діяти від її імені⁶⁹. Як бачимо з викладеного, І. М. Пахомов намагався довести, що відносини, які виникають у процесі проходження державної служби, є частково адміністративно-правовими та частково приватно-правовими. І.М. Пахомов досить чітко показав, що державна служба є особливим видом трудової діяльності, а відтак вимагає і спеціального, переважно адміністративного (імперативного) регулювання⁷⁰.

Результатом «протистояння» представників науки трудового та адміністративного права щодо питання про правову природу інституту державної служби стало виникнення термінів «службово-трудова відносина» (за його допомогою представники науки трудового права намагаються показати, що трудові відносини з державними службовцями мають певні особливості) та «державно-службові відносини» (через даний термін учені-адміністративісти акцентують увагу на публічному характері державної служби). Щодо учасників службових (державно-правових) відносин — тут виділяють наступних учасників: державу, її органи та державних службовців.

⁶⁹ Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / І.М. Пахомов. – Львів : Вид-во Львівського університету, 1962. – С. 123.

⁷⁰ Там само, с. 156.

Особливість державно-службових відносин полягає в тому, що вони утворюються між державою в особі її органів і державними службовцями, які здійснюють службову діяльність як суб'єкти юридично-владних відносин.

Державно-службові відносини виникають на основі одностороннього рішення державного органу (посадової особи), яке, по-перше, юридичне закріплює вступ громадянина на державну службу, по-друге, служить основою для виконання ним службових обов'язків по посаді, по-третє, визначає момент виникнення його обов'язків перед державою, а також службових і особливих справ. Сказане повною мірою стосується учасників публічно-правових відносин. Приватно-правові службові відносини поширюються на службовців, які укладають трудову угоду з працедавцем — керівником недержавного органу. Одночасно необхідно створювати законодавство, яке б регулювало правовий статус державних службовців які перебувають у трудових (приватноправових) відносинах з державними органами. Ці особи також зайняті на державній службі, але вони не виконують специфічних державних завдань і функцій, які знаходяться у компетенції вищої категорії державних службовців (за Законом 889 – здійснюють функції з обслуговування). Державно-службові відносини таких державних службовців виникають шляхом укладання трудового договору, зміст якого регулюється нормами приватного права (зокрема трудового).

Зокрема, Л. А. Чіканова вважає, що службові відносини розглядаються як складне правове явище, яке складається з різних за своєю природою, але нероздільно пов'язаних елементів, які мають як публічно-правовий, так і приватноправовий характер, при цьому службово-трудова відносини знаходяться всередині площини державно-службових (публічно-правових) відносин, тобто входять до структури останнього. Автор водночас стверджує, що «відносини державних службовців» виникають на основі акту призначення на посаду, тобто відносини, які виникають при вступі на державну службу, перебування на державній службі і її припинення — це публічно-правові відносини, які входять у предмет адміністративного права. Ці відносини передують виникненню службово-трудових відносин і «супроводжують» їх. До них трудове законодавство може застосовуватись у частині, не врегульованій спеціальним законодавством про державну службу. Відносини, які виникли у зв'язку з виконанням службових обов'язків за посадою державного службовця на основі службового контракту, укладеного державним службовцем з конкретним державним органом, — це службово-трудова відносини, які входять в предмет трудового права. Норми, що

містяться у законодавстві про державну службу, які регулюють такі відносини, є нормами трудового права, встановлюючи особливість правового регулювання службово-трудова відносин⁷¹.

Іншої точки зору дотримується Є. А. Єршова, яка вважає, що між державним цивільним службовцем і державним органом за сутнісним характером правовідносин складаються не адміністративні, публічно-правові або складні службові відносини, які мають як публічно-правовий, так і приватноправовий характер, а трудові відносини, які характеризуються “трудовою специфікою” та володіють своєю специфікою. При цьому, використовуючи серед своїх аргументів результати проведеного аналізу судових рішень, російські дослідники, приходять до висновків про те, що пріоритету норм трудового права над нормами про державну службу не може бути, так як у них не співпадає предмет регулювання і вони діють у різних сферах; державна служба і трудові правовідносини представляють собою різні сфери правового регулювання, тому у правозастосовній практиці вибір належних норм права повинен визначатися від відповідного виду правовідносин (службових або трудових відносин).

4.3. Правове положення службовця публічної служби.

Правовий статус державного службовця – це сукупність прав, обов’язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави. *Адміністративно-правовий статус державного службовця характеризується наступним:*

- права та обов’язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі;
- діяльність державних службовців підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер;
- службові права та обов’язки характеризуються єдністю, тобто права одночасно є обов’язками, оскільки вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов’язки – правами, адже інакше обов’язки неможливо буде виконати;
- законні приписи і вимоги державних службовців повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані;

⁷¹ Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики / Л. А. Чиканова // Журнал российского права. – № 4. – 2005. – с. 45

– здійснення службовцями своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;

– передбачено обмеження їхніх загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності;

– для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень.

Основні права та обов'язки державного службовця визначає Закон України «Про державну службу»⁷².

Стаття 7. Основні права державного службовця

1. Державний службовець має право на:

1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;

2) чітке визначення посадових обов'язків;

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

4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;

5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

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

7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

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

9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;

10) 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;

11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;

⁷² Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

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

Державні службовці також реалізують інші права, визначені у *положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях*, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Стаття 8. Основні обов'язки державного службовця

Державний службовець зобов'язаний:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) дотримуватися принципів державної служби (ст. 4 ЗУ) та правил етичної поведінки;

3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України;

5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

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

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

8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

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

11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;

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

13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Стаття 9. Підпорядкування державного службовця та виконання наказу (розпорядження), доручення⁷³

Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки.

Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень, крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті.

Під час виконання своїх обов'язків державний службовець **не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби.**

Наказ (розпорядження), доручення має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання.

Наказ (розпорядження) має бути письмовим, а доручення може бути письмовим або усним.

Якщо державний службовець отримав наказ (розпорядження), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він **зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника.**

Наказ (розпорядження), доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня або органом вищого рівня.

Державний службовець у разі виникнення у нього *сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження)*, доручення **повинен вимагати його письмового підтвердження**, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У

⁷³ Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

Якщо державний службовець виконав наказ (розпорядження), доручення, визнані у встановленому законом порядку незаконними, і не вчинив дій, зазначених у частині шостій цієї статті, він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону.

Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження наказу (розпорядження), доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження), доручення **в одноденний строк**.

У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ (розпорядження), доручення вважається **скасованим**.

За видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом.

Стаття 10. Політична неупередженість⁷⁴

Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань.

Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Державний службовець не має права:

- 1) бути **членом політичної партії**, якщо такий державний службовець займає посаду державної **служби категорії «А»**. На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;
- 2) обіймати посади **в керівних органах політичної партії**;

⁷⁴ Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби. Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

Державний службовець **не має права** організовувати і брати участь у страйках та агітації (крім випадку, реєстрації його у кандидати в депутати).

Стаття 11. Захист права на державну службу⁷⁵

У разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець *у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу* із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації.

У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів. Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб.

До складу комісії включаються в однаковій кількості:

- *представники керівника державної служби*, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу;

⁷⁵ Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

- *представники державного службовця*, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу;
- *представники виборного органу первинної профспілкової організації* з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

Керівник державної служби зобов'язаний **не пізніше 20 календарних днів** з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення).

У разі утворення комісії письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії.

У разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або *незгоди з відповіддю керівника* державної служби державний службовець *може звернутися* із відповідною скаргою до Нацдержслужби.

За результатами розгляду скарги Нацдержслужби, надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень.

Він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації *безпосередньо до Нацдержслужби*. За фактом подання **скарги ініціює та проводить службове розслідування**. У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації *винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом*.

Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав - усуненню.

Заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому цим Законом, до суду.

4.4. Вступ на публічну службу і порядок заміщення посад публічної служби.

Аналіз законодавства щодо прийняття на державну службу в різних країнах свідчить, що практично у кожній з них передбачено **право рівного доступу громадян до державної служби на основі професійних здібностей** незалежно від їх політичних поглядів, раси, релігії, національного походження, статі, віку, сімейного стану і навіть наявності інвалідності (якщо вона не заважає виконувати посадові обов'язки) при повній повазі до їхніх конституційних прав і особистого життя.

Так, у Франції принцип рівного доступу на державні посади є конституційною цінністю, згідно з якою *всі громадяни «на рівних засадах допускаються до всіх державних посад і служб відповідно до їх здібностей, заслуг і талантів»*⁷⁶.

У Великобританії система набору до державної служби базується на фундаментальному принципі, який вперше був чітко сформульований ще у 1850 році: *служба пропонує «кар'єру, відкриту талантам»*.

У Сполучених Штатах Америки діє *принцип системи заслуг* (Merit System). Відповідно до нього добір кадрів має здійснюватися на основі здібностей, знань і вмінь кандидатів, внаслідок чесної, відкритої конкуренції, що дає всім рівні можливості⁷⁷.

Стаття 38 Конституції України проголошує: «Громадяни України *мають право брати участь в управлінні державними справами*, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обиратися і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом вступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування».

Разом з тим проголошення права рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації. Це право є лише юридичною можливістю і громадянин не може будь-коли вимагати, а державний орган обов'язково надавати йому бажану посаду.

⁷⁶ Стельмашук, Л.С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України // Економіка та держава . - 2012 . - № 4. - С. 125-129.

⁷⁷ Там само.

У Законі «Про державну службу також визначені обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу. Проте, через причини формулювання цей список не є вичерпним, тому що інші закони можуть визначати інші випадки обмежень.

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

- 1) магістра — для посад категорій «А» і «Б»;
- 2) бакалавра, молодшого бакалавра — для посад категорії «В».

На державну службу **не може вступити особа**, яка:

- 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку;
- 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення — протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- 6) має громадянство іншої держави;
- 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;
- 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із *загальних та спеціальних вимог*.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу.

Вступ на державну службу (ст. 21) здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби **за результатами конкурсу**. На посади державної служби, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, може проводитися **закритий конкурс**.

Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу *забороняється, крім випадків:*

- реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу.

- Під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу *в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу.*

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**.

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 Порядок проведення конкурсу визначає:

- 1) умови проведення конкурсу;
- 2) вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу;
- 3) склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;
- 4) порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі;
- 5) порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби;
- 6) методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

Вакантні посади державної служби, на які протягом одного року не оголошено конкурс, підлягають скороченню.

Порядок призначення на посаду державної служби ст. 31 ЗУ «Про державну службу»:

1. На посаду державної служби призначається переможець конкурсу.

2. **Правова форма призначення** — видання та вручення державному службовцю під розписку адміністративного акта про призначення.

Рішення про призначення приймається:

1) на посаду державної служби категорії «А» - *суб'єктом призначення*, визначеним Конституцією та законами України;

2) на посади державної служби категорій «Б» і «В» - *керівником державної служби*.

- таке рішення приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії.

- приймається за результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та за результатами перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади».

Обмеження щодо призначення на посаду (стаття 32)⁷⁸:

1. Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

2. Обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Строк призначення:

1. Призначення на посаду державного службовця здійснюється безстроково, крім випадків, визначених цим та іншими законами України.

2. **Строкове призначення** на посаду здійснюється у разі:

1) призначення на посаду державної служби категорії «А» - на п'ять років, з *правом повторного призначення на ще один строк* або наступного переведення за пропозицією Комісії на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

2) *заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця*, за яким відповідно до цього Закону зберігається посада державної служби.

Випробування:

В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування (до 6-ти мес.) з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку.

⁷⁸ Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

При призначенні особи на посаду державної служби **вперше встановлення випробування є обов'язковим.**

У разі незгоди особи з рішенням про встановлення випробування вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби.

Суб'єкт призначення має право *звільнити державного службовця з посади до закінчення строку випробування* у разі встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді

У разі якщо строк випробування закінчився, а державного службовця *не ознайомлено з наказом про його звільнення з посади державної служби*, він вважається таким, що **пройшов випробування.**

Процедура призначення на посади державних службовців з випробувальним терміном застосовується в багатьох країнах, зокрема:

- у *Канаді*, в залежності від посади встановлюється обов'язковий випробувальний термін від півроку до одного року, а в деяких провінціях – від трьох місяців до двох років;
- у *Сполучених Штатах Америки* державний службовець зараховується до штату відповідного органу тільки через перевірку випробувальним терміном, який не може перевищувати одного року;
- у *Федеративній Республіці Німеччини* для зайняття посади держслужбовця середнього рівня необхідна підготовча служба протягом одного року, підвищеного рівня – три роки і вищого рівня – мінімум 2 роки ⁷⁹.

Важливим елементом проходження державної служби, у тому числі й на етапі прийняття на службу в період випробування, є **процес професійної адаптації**, під якою розуміють «процес пристосування державного службовця до професійних, соціальних і організаційних умов на новій посаді», пристосування до вимог професії, засвоєння виробничо-технічних і соціальних норм поведінки, необхідних для виконання трудових функцій.

Входження працівника в колектив створює певне поле суперечностей, джерелом яких є характер попередньої діяльності, різниця в культурних і ціннісних орієнтаціях, у стилі життя і т.д. Тому є необхідним «доведення» будь-якої особи до потрібного рівня професіоналізму, перевірка її професійної

⁷⁹ Шпекторенко, І. Досвід організації професійного розвитку державних (публічних) службовців у США та країнах Європи // Проблеми сучасного державного управління . - 2010. - С. 346-356.

придатності. Для осіб, що вперше зарахованих на державну службу професійна адаптація розглядається не тільки як оволодіння знаннями та вміннями, необхідними для виконання посадових обов'язків. Вона передбачає також пристосування особи до соціальних норм поведінки, що діють в колективі, встановлення таких взаємовідносин у співробітництві працівника і колективу, які найбільшою мірою забезпечують ефективну професійну діяльність.

На жаль, механізм управління процесом адаптації немає правового закріплення в системі управління персоналом, налагодження технології та організацію інформаційного забезпечення адаптації.

З урахуванням недостатньої кількості підготовлених кадрів, їх невміння швидко справлятися з проблемами, які виникають на посаді в період соціально-економічних реформ, актуальність і значимість завдань, що відносяться до адаптації, набуває особливо важливого значення.

Присяга державного службовця:

1. Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця такого змісту:

«Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки».

4.5. Правовий механізм проходження публічної служби.

Проходження державної служби⁸⁰ є складовою інституту державної служби, який об'єднує норми, що визначають:

- формування кадрового резерву;
- вступ на державну службу;
- просування (переміщення) по службі;
- щорічну оцінку та атестацію;
- професійне навчання;

⁸⁰ До умов проходження державної служби відносять: тривалість службового часу, щорічної оплачуваної відпустки; додаткові відпустки; грошове утримання службовців; пільги, гарантії та компенсації; державне особисте та додаткове соціальне страхування; порядок забезпечення житловою службовою площею, службовим транспортом; послуги технічного та соціально-побутового характеру під час службового відрядження тощо.

- підстави й способи припинення державної служби.

Реалізація державно-службових відносин — це найважливіший елемент інституту державної служби, оскільки *на цьому часовому відрізку реалізується правовий статус державного службовця, що передбачає послідовну зміну державним службовцем посад та багатьох чинників, які характеризують державно-службове правове становище службовців.*

Розглянемо деякі погляди науковців на категорію «проходження державної служби». Так наприклад, Ю.М. Старилов вважає, що проходження державної служби – це *«тривалий процес, що починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки і атестації службовців, і закінчується припиненням державно-службових відносин. ...* Інститут проходження державної служби складається з організації добору кадрів в управлінський апарат, здійснення переміщень працівників по службі, встановлення і реалізації способів звільнення з державної служби⁸¹.

Проходження державної служби є підінститутом правового інституту державної служби, який об'єднує правові норми, що встановлюють наступні питання: заміщення державних посад, спеціальна професійна підготовка співробітників різних державних органів, сумісництво, реальне виконання службовцями своїх посадових обов'язків і реалізація прав, порядок присвоєння кваліфікаційних розрядів, спеціальних звань; заохочення службовців і притягнення їх до відповідальності..., атестація державних службовців, просування (переміщення) по службі, умови служби, спеціально-правовий захист (гарантії, пільги, компенсації) державних службовців, підстави і способи припинення державної служби».

На думку Ноздрачова О.П., терміном «проходження державної служби» позначаються «будь-які переміщення на державній службі після первинного призначення на державну посаду (прийняття на державну службу)»⁸².

Під проходженням державної служби він має на увазі ***певні юридичні факти, що характеризують службово-правовий стан державного службовця, який відображається в його особовій справі.*** До таких фактів відносяться:

⁸¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право. Учебное пособие. М., Норма – ИНФРА-М. 2015. - с. 15.

⁸² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: «Статут», 1999. - 592 с

заміщення більш високої вакантної посади; присвоєння чергового кваліфікаційного розряду; збільшення розміру грошового утримання; зарахування до кадрового резерву; направлення на перепідготовку і підвищення кваліфікації; направлення на стажування («тимчасове випробування на посаді) тощо.

Такі ж юридичні факти, що характеризують службово-правовий стан державного службовця, називає Біла Л.Р. у своєму навчально-методичному посібнику⁸³. При цьому додає, що «проходження державної служби містить у собі «прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їхньої праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою».

Лаврінчук І.П. зазначає, що «такий суспільний інститут, як проходження державної служби, за правовими ознаками являє собою зміну в службово-правовому становищі працівників, що відбувається у зв'язку чи на підставі обставин, які породжують, змінюють або припиняють службово-трудові відносини. У ролі зазначених обставин виступають: прийняття на державну службу, атестування, переміщення по службі, присвоєння працівникам кваліфікаційних розрядів, категорій, спецвань, рангів, підстави припинення служби»⁸⁴.

Дубенко С.Д. вважає, що «інститут проходження державної служби складається з організації добору кадрів в управлінський апарат, здійснення переміщень працівників по службі, встановлення і реалізації засобів звільнення з державної служби»⁸⁵.

Ничипоренко В.С. та Охотський Є.В. трактують поняття проходження державної служби як складової частини державної служби та реалізації її соціальних функцій. Під проходженням державної служби вони розуміють систему дій та організаційних заходів, які спрямовані на реалізацію принципу рівного доступу до державної служби, визначають порядок і підстави прийняття на державну службу, випробування, виконання посадових повноважень,

⁸³ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : монографія / Л. Р. Біла-Тіунова. Одеса : Фенікс, 2011. –с. 36-42.

⁸⁴ Лаврінчук І. П. Особливості правового регулювання проходження служби державними службовцями / І. П. Лаврінчук // Право України. - 2008. - № 3. - С.23-27.

⁸⁵ Дубенко С.Д. Державна служба в Україні [Текст] : навч. посіб. для студентів, слухачів із спец. "держ. упр." / С. Д. Дубенко ; наук. ред. Н. Р. Нижник ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 166 с.

заохочення та застосування дисциплінарних стягнень, присвоєння класних чинів, проведення конкурсів, атестацій, а також припинення державної служби⁸⁶.

Як бачимо, є розбіжність у визначенні поняття проходження державної служби. Одні автори включають до нього прийняття на державну службу, організацію добору кадрів в управлінський апарат, інші – вважають, що під проходженням державної служби слід розуміти переміщення на державній службі після прийняття на державну службу, з моменту заміщення посади державного службовця.

З визначень наведених в законах, літературних джерелах, витікає можливість розглядати поняття проходження державної служби у вузькому та в широкому розумінні, а саме:

- у вузькому розумінні проходження державної служби – це процес перебування на державній службі з моменту виникнення державно-службових відносин до їх припинення, переміщення по службі, присвоєння рангів, вирішення інших питань, пов'язаних із службою;
- у широкому розумінні, до визначення поняття у вузькому розумінні слід додати питання, пов'язані з прийняттям на державну службу та припиненням державної служби.

На підтвердження цього висновку наведемо наступні міркування. З розвитком демократизації суспільства все більш актуальним і необхідним стає використання права рівного доступу до державної служби на підставі професійних та особистісних якостей, що вимагає прозорого конкурсного відбору на посади державних службовців. Йдеться про те, що на кожному вакантному посаді має оголошуватися конкурс, у якому можуть брати участь як державні службовці, так і особи, які вперше поступають на державну службу.

Якщо вважати, що до поняття проходження державної служби не включається прийняття на державну службу, то участь у конкурсі для заміщення посади особами, які вже працюють на державній службі і претендують на більш високу посаду, буде вважатися складовою проходження служби, а для тих, хто вперше поступає на державну службу на цю ж посаду, - ні. Це ж стосується випробувального терміну, стажування, формування кадрового резерву тощо.

⁸⁶ Коваленко В. В. Вибір нової моделі державної служби України як сучасна наукова проблема // Право України. -2011. - № 11. - С. 64-68.

Отже, враховуючи, що зайняття більш високої посади (просування по службі) державним службовцем і прийняття на таку ж посаду особи, яка до цього не мала статусу державного службовця, практично може відбуватися за однаковою процедурою, на нашу думку, прийняття на державну службу як обставина, що породжує державно-службові відносини і сприяє формуванню якісного складу корпусу державних службовців, має включатися до інституту проходження державної служби.

Проходження служби має чимось завершуватися. Тому підстави та порядок припинення державної служби також необхідно включити до поняття проходження державної служби.

Підтверджує це і аналіз чинного законодавства про державну службу.

Службова кар'єра.

Прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

Встановлюється **дев'ять рангів** державних службовців.

Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються **Кабінетом Міністрів України**.

Співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями встановлюється для випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державних службовців, на яких може бути присвоєно нижчий ранг. У такому разі особі присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціальних законів.

Таблиця 4.1

Перелік категорій посад та рангів державних службовців

Посади державної служби	Ранги
категорії «А»	1, 2, 3 ранг
категорії «Б»	3, 4, 5, 6 ранг
категорії «В»	6, 7, 8, 9 ранг

Ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, *одночасно з призначенням на посаду державної служби*, а в разі встановлення випробування - після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад.

Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю **через кожні три роки** з урахуванням **результатів оцінювання** його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом **шести місяців з дня отримання** державним службовцем **негативної оцінки** за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю **не присвоюється**. Такі періоди не зараховуються до строку.

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути **достроково** присвоєно черговий ранг, але **не раніше ніж через один рік** після присвоєння попереднього рангу.

За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

Просування державного службовця по службі:

1. Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу.

Просування державного службовця по службі **не здійснюється** протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Переведення державних службовців:

Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності **може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:**

1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), - за рішенням керівника державної служби;

2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), - за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Державний службовець, призначений на посаду без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу.

Не допускається переведення в іншу місцевість державного службовця:

1. вагітної жінки
2. особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років
3. державного службовця, який у встановленому законодавством порядку визнаний інвалідом
4. у разі виникнення у державного службовця особливо важливих особистих або сімейних обставин.

Переведення не повинно бути прихованим покаранням!!!!!!!!!!

Службове відрядження:

Державний службовець може бути направлений у службове відрядження (далі - 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 у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Строк відрядження державного службовця протягом одного календарного року не може перевищувати 60 календарних днів. За державним службовцем на весь період відрядження зберігаються його посада та заробітна плата.

Зміна істотних умов державної служби:

Підставами для зміни істотних умов державної служби є:

- 1) ліквідація або реорганізація державного органу;
- 2) зменшення фонду оплати праці державного органу;
- 3) скорочення чисельності або штату працівників у зв'язку з оптимізацією системи державних органів чи структури окремого державного органу.

Не вважається зміною істотних умов державної служби зміна назви структурного підрозділу державного органу або посади, не пов'язана із зміною функцій державного органу та основних посадових обов'язків.

Зміною істотних умов державної служби ***вважається зміна:***

- 1) належності посади державної служби до певної категорії посад;

- 2) основних посадових обов'язків;
- 3) умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення;
- 4) режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу;
- 5) місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту).

Про зміну істотних умов служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця **не пізніше як за 60 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, крім випадків підвищення заробітної плати.**

У разі незгоди державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку із зміною істотних умов державної служби він **подає керівнику державної служби заяву про звільнення або заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніше як за 60 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби.**

Якщо протягом 60 календарних днів з дня ознайомлення державного службовця з повідомленням про зміну істотних умов служби від нього не надійшли заяви, зазначені в абзаці другому цієї частини, державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби.

5. У разі незгоди державного службовця із зміною істотних умов державної служби він має право оскаржити відповідне рішення в порядку, визначеному статтею 11 цього Закону.

Оцінювання результатів службової діяльності:

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

Оцінювання результатів службової діяльності **проводиться на підставі:**

- показників результативності,
- ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця
- дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється **безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного**

структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», *здійснюється суб'єктом призначення.*

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. Висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений державним службовцем у порядку, визначеному статтею 11 Закону України «Про державну службу».

Отримання державним службовцем **відмінної** оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є **підставою для його преміювання та переважного просування по державній службі.** У разі отримання державним службовцем **двох підряд негативних оцінок** за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби.

Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаж державної служби:

Стаж державної служби дає право:

1. на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років;
2. надання додаткової оплачуваної відпустки.

До стажу державної служби зараховуються:

- 1) час перебування на посаді державної служби відповідно до цього Закону;
- 2) час перебування на посаді народного депутата України;
- 3) час перебування на посадах працівників дипломатичної служби;
- 4) час перебування на посадах в органах місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- 5) час перебування на посадах суддів;
- 6) час перебування на посадах прокурорів;
- 7) час перебування на посадах, на яких присвоюються військові та спеціальні звання;
- 8) час професійного навчання державного службовця з відривом від служби, якщо не пізніше 75 днів після його завершення така особа повернулася на державну службу, крім випадків, установлених законом;

9) період, коли державний службовець не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з державним органом;

10) час перебування державного службовця у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі якщо дитина потребує домашнього догляду - у відпустці без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку;

11) час перебування на посадах радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також на посадах патронатних служб в інших державних органах.

Стаж державної служби обчислюється у днях, місяцях і роках.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців:

Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно.

Професійне навчання державних службовців проводиться 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 кордоном.

Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президенті України - вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

Керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, *забезпечує організацію професійного навчання державних службовців*, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також **має право відповідно до закону закуповувати послуги**, необхідні для забезпечення

підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, **фізичних осіб**.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби та визначається за результатами оцінювання службової діяльності, а підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три роки.

Керівник державної служби забезпечує професійне навчання державних службовців, **вперше призначених на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення.**

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком **від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі** або за кордоном відповідно до законодавства.

У державних органах з метою ознайомлення з функціонуванням державної служби може здійснюватися стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до шести місяців у порядку, визначеному керівником державної служби⁸⁷.

4.6. Правові форми стимулювання публічних службовців.

Оплата праці державних службовців:

Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи. **Заробітна плата державного службовця складається з:**

- 1) посадового окладу;
- 2) надбавки за вислугу років;
- 3) надбавки за ранг державного службовця;
- 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;

⁸⁷ Порядок стажування державних службовців затверд. Наказом Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 48 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;

6) премії (у разі встановлення).

За результатами роботи та **щорічного оцінювання** службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися **премії. До премій державного службовця належать:**

1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;

2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

При цьому загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік (*набирало чинності з 01.01.2019*).

Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет. Фонд оплати праці державних службовців формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Порядок використання таких коштів, які надходять до державного бюджету, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів та надбавок до них.

Групи оплати праці та схема посадових окладів державних службовців:

Посади державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів поділяються **на такі групи оплати праці:**

до групи 1 належать посади керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 2 належать посади перших заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 3 належать посади заступників керівників державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 4 належать посади керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 5 належать посади заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 6 належать посади керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів державних органів, їх заступників і прирівняні до них посади;

до групи 7 належать посади головних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 8 належать посади провідних спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади;

до групи 9 належать посади спеціалістів державних органів і прирівняні до них посади.

Прирівнювання посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, погодженим із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

З метою встановлення розмірів посадових окладів державні органи *поділяються за юрисдикцією, яка поширюється:*

- 1) на всю територію України;
- 2) на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя;
- 3) на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

У державних органах відповідної юрисдикції забезпечується наявність усіх груп оплати праці, передбачених частиною першою цієї статті.

3. Схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щороку Кабінетом Міністрів України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням юрисдикції державних органів, а також виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу групи 1 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

Мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом.

Надбавки, доплати та премії. Надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється на рівні **3 відсотків посадового окладу** державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше **50 відсотків** посадового окладу.

Розмір надбавки за ранг державного службовця визначається Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби⁸⁸.

Виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця встановлюється керівником державної служби державному службовцю за поданням його безпосереднього керівника у розмірі **50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця**.

Виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державним службовцем, між якими здійснено розподіл обов'язків за вакантною посадою, пропорційно додатковому навантаженню за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою.

Премії виплачуються в межах фонду преміювання (*Фонд преміювання державного органу встановлюється в розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці*) залежно від **особистого внеску** державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

Встановлення премій державним службовцям здійснюється керівником державної служби відповідно до затвердженого ним Положення про преміювання у відповідному державному органі, погодженого з виборним органом первинної профспілкової організації (за наявності).

Премія за результатами оцінювання службової діяльності та місячна або квартална премія державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», встановлюються суб'єктом призначення відповідно до цієї статті.

⁸⁸ Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році Постанова Кабінету Міністрів від 6 квітня 2016 р. № 292 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Заохочення державних службовців. За бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі **види заохочень:**

- 1) оголошення подяки;
- 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом;
- 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- 5) представлення до відзначення державними нагородами.

Заохочення **не застосовуються** до державного службовця **протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.**

Соціально-побутове забезпечення державних службовців:

Державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися:

- службове житло
- надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Порядок надання та розмір такої допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Питання для самоконтролю:

1. Як у науково-правовому середовищі класифікують правовідносини за участю публічних службовців?
2. В чому полягає особливість правовідносин за участю публічних службовців?
3. Яка різниця між публічно-правовими та приватно-правовими службовими правовідносинами?
4. Який правовий механізм вступу та заміщення посад публічної служби?
5. Які форми стимулювання публічних службовців?
6. Які права та обов'язки, гарантії передбачаються діючим законодавством про публічну службу?

Рекомендовані джерела:

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. - К. ; Одеса : НАДУ, 2012. - Т. 1. - 372 с.
3. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. :В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред.В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.
4. Михайленко О. В. Теоретико-правові основи публічної служби / О. В. Михайленко // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку : зб. матеріалів XI Міжнар. наук.-практ. конф., 28 січ. - 1 лют. 2010 р., Закарпаття, Міжгір. р-н, с. Вехній Студений / Нац. акад. наук України, Київ. ун-т права ; [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. – Київ, 2010. – С. 322- 325.

РОЗДІЛ 5

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

5.1. Поняття та види юридичної відповідальності публічного службовця

Відповідальність соціальна і юридична співвідносяться одна з одною як рід та вид.

Соціальна відповідальність виникає одночасно з суспільством. Її формування пов'язане з розвитком людини як соціальної істоти, суспільних відносин, коли поведінка особи набуває суспільної значущості і тому починає регулюватися за допомогою соціальних норм. Категорія відповідальності як загальносоціологічна категорія в науці стала предметом дослідження ще у 60-ті роки ХХ ст. Однією з перших фундаментальних робіт з даної проблеми є кандидатська дисертація А.П. Черемніної «Проблема відповідальності в етиці», де було дано глибокий аналіз відповідальності як загальносоціального явища. Автор зробила висновок про те, що відповідальність виникає в результаті соціальної необхідності узгодження поведінки людини з системою суспільних відносин як сфера меж, рамок необхідної поведінки людини, вимог суспільства (чи класу) до індивіда, як невідворотність надавати звіт за свою поведінку перед особою чи організацією, які мають право закликати до звіту. Відповідальністю є «соціальне відношення обмеження свободи кожного індивіда з позиції інтересів суспільства, покладання волі суспільства на вільну свободу індивіда, направлення його активності в певні рамки»⁸⁹.

Отже, розрізняють зовнішню форму, негативний аспект відповідальності – підзвітність, необхідність відповідати, ставлення в провину, покарання; і внутрішню форму, позитивний аспект відповідальності як «розуміння людиною свого зв'язку з суспільством», як «готовність прийняти соціальний контроль і виконати пред'явлені суспільством вимоги». Підкреслюється, що історично першою була форма зовнішньої відповідальності, акцент якої поступово переносився на внутрішню форму, у зв'язку з чим візувалося становлення людей

⁸⁹ Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі / Савченко І.Г., Радченко О.В. – Х.: ХНУ ВС, 2008. – 199 с.

як особистостей. Загальним для багатьох визначень соціальної відповідальності є те, що відповідальність розглядається як форма взаємозв'язку і взаємодії суспільства і особи.

Соціальна відповідальність визначається як підзвітність, як відношення особи до соціальних вимог, що виражається у конкретних діях, як свідомо-вольове відношення людини до пред'явлених суспільством вимог і обов'язок неухильного їх дотримання, як відповідна позитивна чи негативна оцінка діяльності людини з боку суспільства. Отже, соціальна відповідальність є одним з проявів зв'язку і взаємозалежності особи і суспільства.

Методологічною основою вироблення поняття відповідальності є аналіз співвідношення категорій свободи і необхідності. Відповідальність завжди і нерозривно пов'язана з необхідністю дотримання приписів, правил поведінки, підкорення, узгодження своєї поведінки з об'єктивними законами природи та суспільства. Якщо немає необхідності у дотриманні яких-небудь норм, приписів, то немає і відповідальності.

Відносно сутності та походження соціальної відповідальності індивіда можна сказати, що відповідальність особи має соціальну природу, передбачену як суспільним характером відносин, так і особливостями самої особистості, її місцем у системі зазначених відносин. Соціальна відповідальність виникає тоді, коли поведінка індивіда має суспільне значення та регулюється соціальними нормами. Суспільство розвивається і в процесі розвитку складаються відповідні відносини між людьми у вигляді взаємних прав та обов'язків, що закріплюються у певних нормах. Ці норми неоднакові і виступають як звичаї, традиції, табу та ін. Ще в додержавному суспільстві їх порушення розглядалося як посягання на інтереси роду чи племені та підлягало негайному засудженню – вже тоді мала місце відповідальність індивіда.

З появою держави та поділом суспільства відповідальність набула більш досконалої форми. Діючі соціальні норми стали більш багатоманітними, що і зумовило існування кількох видів соціальної відповідальності: політичної, моральної, юридичної та ін. Її сутність полягає вже в обов'язках індивіда виконувати відповідні політичні, моральні, юридичні вимоги, які ставить перед ним суспільство, держава, колектив.

Відповідальність як соціальна категорія відображає двосторонній зв'язок індивіда і суспільства, членом якого він є, щодо встановлених нормативів поведінки. З одного боку, цей зв'язок спрямований від суспільства до своїх членів,

до їх соціальної поведінки, а з другого, – є ставленням особи до вимог, що до неї висуваються. У зв'язку з цим у юридичній літературі відповідальність розглядається у двох аспектах:

- відповідальність як реакція (система відповідей) суспільства на поведінку індивідів;

- відповідальність як система відповідей особи на вимоги суспільства.

Відрізняючи *юридичну відповідальність від інших видів соціальної відповідальності*, можна помітити її характерні відмінні ознаки:

1. Юридична відповідальність складається з двох аспектів: норм матеріального і норм процесуального права, причому процесуальне право лише регулює порядок і умови покладання, застосування юридичної відповідальності за правопорушення.

2. Юридична відповідальність за своїм характером є вужчою за поняття «соціальна відповідальність».

3. Юридична відповідальність застосовується за порушення правових норм і має наслідком певні «покарання».

4. Юридична відповідальність має місце лише за невиконання або порушення певних норм, закріплених у нормативно-правових актах, що видаються органами державної влади і управління або їх посадовими особами у межах повноважень та у певний спосіб.

5. Юридична відповідальність є однією із форм прояву державного примусу чи заохочення.

Виходячи з цього, слід розрізнити власне юридичну відповідальність від заходів, що використовуються у процесі її застосування. Так, у вітчизняній юридичній науці при дослідженні вказаних явищ виділяють такі характерні ознаки юридичної відповідальності.

По-перше, міри юридичної відповідальності передбачені законом, правовими нормами. Це відповідальність лише за законом.

По-друге, усі вони застосовуються лише тоді, коли вчинено дії, що суперечать закону, праву. Отже, це відповідальність саме за правопорушення.

По-третьє, усі вони здійснюються органами держави, яким громадянин зобов'язаний (на підставі закону) дати відповідь за свої проступки і які, зі свого боку, мають право (причому юридичне право) притягти до відповідальності. Отже, це завжди відповідальність перед державою.

По-четверте, ці міри виражаються у примусовому позбавленні (або обмеженні) правопорушника певних благ, цінностей, можливостей. Отже, це примусово караюча відповідальність.

По-п'яте, ці міри завжди виражають осудження правопорушника саме державою, гостро критичну, безумовно незадовільну оцінку його поведінки. Така оцінка звучить не тільки у «відповіді» держави на правопорушення, а й у реакції на проступок з боку громадськості, колективу, батьків. Юридична відповідальність завжди поєднується з моральною відповідальністю⁹⁰. Дані ознаки охарактеризовані здебільшого з позиції ретроспективної відповідальності, однак це не звужує характеристики юридичної відповідальності стосовно її відмінності від інших видів соціальної відповідальності. Таким чином, юридичну відповідальність можна охарактеризувати як усвідомлення суб'єктом права своїх дій у процесі реалізації наданих прав і покладених на нього обов'язків, вольове рішення діяти згідно з вимогами закону (позитивна відповідальність) та як можливість зізнання певних обтяжень (обмежень, «покарань») у випадку порушення норм права (ретроспективна відповідальність).

Юридична відповідальність публічних службовців - це врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинених ними службових правопорушень і дістають вияв у застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою запобігання та недопущення в майбутньому інших правопорушень.

За порушення правових норм державні службовці несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець. Тривалість відсторонення від виконання

⁹⁰ Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / За ред. В.В.Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 216

повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування. Службове розслідування проводиться терміном до 2 місяців у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується.

Дисциплінарна відповідальність настає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу державної влади, за невиконання або недостатнє виконання службових обов'язків. Дисциплінарна відповідальність державних службовців передбачена КЗпП, Законом «Про державну службу», статутами про дисципліну або спеціальними положеннями, чинними у ряді галузей адміністрування і в деяких сферах державної діяльності.

Дисциплінарна відповідальність дістає вияв у застосуванні дисциплінарної санкції - стягнення. Особливість дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає у тому, що, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

- попередження про неповну службову відповідність;
- затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Законодавчими актами можуть бути передбачені інші види дисциплінарних стягнень для державних службовців окремих галузей і сфер публічного адміністрування.

Розрізняють 3 види дисциплінарної відповідальності: загальну, спеціальну та для керівних і виборних працівників.

Загальна дисциплінарна відповідальність передбачає дисциплінарні стягнення, які за своїм змістом можна поділити таким чином:

- 1) заходи морально-правового характеру - догана, попередження про неповну службову відповідність;
- 2) заходи матеріально-правового характеру - затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду, зменшення розміру чи зняття премій, надбавок за високі досягнення у праці й виконання особливо важливої роботи, інших надбавок і доплат, установлених чинним законодавством;
- 3) припинення державної служби.

Цивільно-правова відповідальність - це передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які тягнуть не вигідні майнові наслідки, що дістають вияв у позбавленні його певних прав або покладенні на нього додаткових обов'язків.

Правовою базою цивільної відповідальності державних службовців є КЗпП, ЦК України та положення про матеріальну відповідальність.

Відповідальність за шкоду, завдану діями посадової особи в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправомірними службовими діями (бездіяльністю) посадових осіб у галузі публічного адміністрування, органом державної влади від імені, за дорученням якого посадова особа вчиняє службові дії в межах своєї компетенції.

Важливим є те, що відповідальність за шкоду, завдану посадовою особою, повинен нести орган державної влади, якщо такі юридично значущі дії пов'язані зі службовою діяльністю його посадової особи в рамках наданої йому компетенції. Коли шкода завдана посадовою особою внаслідок дій, які не пов'язані з виконанням службових обов'язків, навіть в робочий час, вона відшкодовується безпосередньо винною особою. Орган державної влади, який відшкодував збитки потерпілій особі, має право звернутися до суду з регресним позовом до службової особи, яка є винною в заподіяній шкоді.

Цивільно-правова відповідальність може застосовуватися незалежно від притягнення службовця до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності за те саме порушення.

Адміністративна відповідальність настає при порушенні відповідних правил і норм. Суть адміністративної відповідальності полягає у тому, що вона застосовується органами і посадовими особами, з якими особа, що вчинила правопорушення, не перебуває у службових відносинах.

Основним джерелом норм, які встановлюють адміністративну відповідальність державних службовців, є КпАП.

В адміністративно-правовій науці посадові особи розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Зокрема, посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні порушення: в галузі охорони праці і здоров'я

населення; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії і культури; у промисловості, будівництві і в галузі використання електричної і теплової енергії; сільському господарстві; за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень.

Відповідне законодавство містить основні положення, які визначають підстави притягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних діянь, із акцентом на те, що є корупційним діянням, хто може бути таким суб'єктом (перелік істотно розширено порівняно із раніше чинним законодавством), подано систему суб'єктів протидії корупції та процесуальні аспекти притягнення винних до відповідальності, заходи адміністративно-правового реагування на вчинення такого роду протиправних діянь.

Згідно із КпАП до державних службовців, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються 2 види стягнення - попередження і штраф.

Проблема юридичної відповідальності державних службовців тісно пов'язана з проблемою протидії корупції.

За вчинення корупційних правопорушень та порушень, пов'язаних із корупцією особи, зазначені в Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., притягаються до чотирьох видів юридичної відповідальності: кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної у встановленому законом порядку (таб. 5.1).

Корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Правопорушення, пов'язане з корупцією – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Суттєвою новацією сучасного антикорупційного законодавства України є розмежування протиправних діянь публічних службовців на корупційні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією та визначення різних видів юридичної відповідальності за їх скоєння. В Законі України «Про запобігання корупції» закріплено:

Види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією

Вид відповідальності	Юридична підстава та правозастосовний акт
<i>1</i>	<i>2</i>
Адміністративна	Юридична підстава – Кодекс України про адміністративні правопорушення Фактична підстава – правопорушення, пов'язане з корупцією. Накладається за адміністративні правопорушення уповноваженими органами публічної влади (органами адміністративної юрисдикції) до осіб, які не підпорядковані їм по службі. Правозастосовчий акт – постанова.
Кримінальна	Юридична підстава – Кримінальний кодекс України Настає за вчинення злочинів, вичерпний перелік яких міститься в КК України, тобто встановлюється лише законом, настає з моменту офіційного обвинувачення, реалізується виключно в судовому порядку. Правозастосовчий акт – вирок.
Дисциплінарна	Юридична підстава – Кодекс законів про працю, дисциплінарні статuti. Накладається адміністрацією підприємств, установ, організацій (особою, що має розпорядчо-дисциплінарну владу над конкретним працівником) внаслідок вчинення дисциплінарних проступків: 1) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку; 2) в порядку підпорядкованості; 3) відповідно до дисциплінарних статутів і положень . Правозастосовчий акт – наказ.
Цивільна	Юридична підстава – Цивільний кодекс України Настає з моменту правопорушення – заподіяння матеріальної і/або моральної шкоди Питання про притягнення суб'єкта (фізичної або юридичної особи) до цивільно-правової відповідальності за корупційні правопорушення вирішується судом загальної юрисдикції. Правозастосовчий акт – рішення.

корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Отже, адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення у теперішній час в Україні не передбачена, звідси немає й *адміністративних корупційних правопорушень*.

Законом України «Про запобігання корупції» було внесено суттєві зміни і до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо назви і змісту глави 13-А. Раніш ця глава мала назву «Корупційні адміністративні правопорушення», а зараз – «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією».

Тут слід зауважити, що така новація відповідає рекомендаціям GRECO за результатами 1-го і 2-го раундів оцінювання України⁹¹, бо в європейських країнах випадки корупції трактуються виключно як кримінальні правопорушення. В цілому Україна виконала відповідні рекомендації, але дотепер у вітчизняному кримінальному законодавстві наявні прогалини щодо кваліфікації корупційних злочинів і правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які передбачається кримінальна відповідальність. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 було внесено зміни до статті 45 КК України, що має назву «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям».

У теперішній час редакція статті 45 наступна:

«Особа, яка вперше вчинила злочин невеликої тяжкості або необережний злочин середньої тяжкості, крім корупційних злочинів, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона після вчинення злочину щиро покаялася, активно сприяла розкриттю злочину і повністю відшкодувала завдані нею збитки або усунула заподіяну шкоду.

Примітка. Корупційними злочинами відповідно до цього Кодексу вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у

⁹¹ Другий додатковий звіт про стан виконання рекомендацій GRECO за результатами 1-го і 2-го раундів оцінювання України : Прийнятий GRECO на 54-му пленарному засіданні (Страсбург, 20-23 березня 2012 р.) // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep

випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу».

Отже, перелік злочинів, які в Україні визнаються корупційними, міститься у примітці до статті 45 КК України, а статті, що в ній перераховуються, розташовані у різних розділах кримінального закону – див. таблиці 5.2 та 5.3.

Таблиця 5.2

Злочини, що вважаються корупційними у випадку їх вчинені шляхом зловживання службовим становищем

№ з/п	№ статті КК України	Назва статті КК України
1	2	3
Розділ VI. Злочини проти власності		
1.	Стаття 191	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем
Розділ IX. Злочини проти громадської безпеки		
2.	Стаття 262	Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем
Розділ XIII. Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення		
3.	Стаття 308	Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем
4.	Стаття 312	Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем
5.	Стаття 313	Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням
6.	Стаття 320	Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів

Розділ XV. Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів		
7.	Стаття 357	Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства
1	2	3
		чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження
Розділ XIX. Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)		
8.	Стаття 410	Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем

Таблиця 5.3

Інші корупційні злочини

№ з/п	№ статті КК України	Назва статті КК України
Розділ VII. Злочини у сфері господарської діяльності		
1.	Стаття 210	Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням
Розділ XV. Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів		
2.	Стаття 354	Підкуп працівника підприємства, установи чи організації
Розділ XVII. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг		
3.	Стаття 364	Зловживання владою або службовим становищем
4.	Стаття 364-1	Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми
5.	Стаття 365-2	Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги
6.	Стаття 368	Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою
7.	Стаття 368-2	Незаконне збагачення
8.	Стаття 368-3	Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми

9.	Стаття 368-4	Підкуп особи, яка надає публічні послуги
10.	Стаття 369	Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі
11.	Стаття 369-2	Зловживання впливом

Проте аналіз даних, що наведено у таблицях 1 і 2 викликає низку запитань, і передусім, за якими критеріями законодавець визнавав злочини корупційними? Виходячи з дефініції «корупція», головними критеріями тут повинні бути займана посада і мета – одержання неправомірної вигоди⁹². Тоді чому корупційними злочинами, якщо вони вчинені шляхом зловживання службовим становищем, не визнаються, наприклад: протидія законній господарській діяльності (стаття 206 КК України); видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (стаття 211); доведення до банкрутства (стаття 219); передача або збирання відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни (стаття 330) тощо.

Слід відзначити й те, що майже у всіх європейських країнах до корупційних злочинів відносяться і такі як: ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) і декларування недостовірної інформації публічним службовцем. В КК України є статті – 212 та 366-1, що передбачають відповідальність за ці злочинні дії, але до переліку корупційних злочинів вони не увійшли (див. таблиці 1; 2). Подальший аналіз кримінального законодавства України довів, що в КК України взагалі не має переліку злочинів, пов'язаних з корупцією, але визначення правопорушення, пов'язаного з корупцією, яке міститься у Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. та було наведено вище, передбачає кримінальну відповідальність за вчинення таких злочинів. Отже у теперішній час ці злочини за законодавством України неможливо кваліфікувати, а це суперечить вимогам Закону України «Про запобігання корупції». Усунення цієї неузгодженості потребує внесення змін або до базового антикорупційного закону щодо виключення кримінальної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, або до КК України щодо визначення переліку злочинів, пов'язаних з корупцією.

⁹² Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

5.2. Принципи юридичної відповідальності

Юридична відповідальність може служити не тільки метою зміцнення законності і захисти порушених прав і свобод громадян і інших осіб. У руках держави вона легко може перетворитися в легалізований засіб розправи і масових репресій. Держава, її органи, намагаючись викоринити правопорушення, створити стабільний правопорядок у деяких випадках використовують такі методи боротьби, що самі перетворюються в правопорушників і злочинців. Для того щоб юридична відповідальність не перетворювалася у свою протилежність, юридична наука і практика виробили ряд принципів, дотримуючи які держава діє в рамках законності і не переходить тієї межі, за якої реакція на правопорушення з'являється новим правопорушенням. У числі основних принципів юридичної законності найчастіше називають **наступні принципи**:

- 1) законності;
- 2) обґрунтованості;
- 3) справедливості;
- 4) невідворотності юридичної відповідальності;
- 5) презумпції невинності;
- 6) права на захист особи, притягнутого до відповідальності;
- 7) неприпустимості залучення до відповідальності за те саме правопорушення два і більш рази.

Принцип законності юридичної відповідальності означає, що діяльність державних органів і посадових осіб по застосуванню юридичної відповідальності ведеться в повній відповідності з вимогами діючого законодавства і не виходить за межі його вимог, змісту і мети.

Відповідальність застосовується тільки за скоєне правопорушення, тобто винне протиправне діяння деліктоздатної особи. Ніякі інші факти й обставини не можуть служити підставою для застосування кримінально-правових і інших санкцій. Сучасна демократична держава відкидає відповідальність по мотивах соціальної небезпеки особи або інших підстав об'єктивного зобов'язання. Вона також послідовно дотримується принципу незастосування закону, що встановлює заборони, до діянь зроблених до набуття його законної сили. Додання зворотної сили закону в даному випадку означало б покарання осіб за дії, що у момент їхнього здійснення були правомірними чи юридично нейтральними.

Дослідження обставин здійснення правопорушення, застосування і реалізація санкції здійснюються в суворій відповідності з діючим процесуальним законодавством з дотриманням передбачених ним процесуальних дій, що гарантують об'єктивний і всебічний розгляд справи і винесення обґрунтованого рішення.

Обраний захід відповідальності правопорушника обмежується межами санкції порушеної норми. За певних умов вона може призначатися і нижче нижчої межі. Однак більш суворіше покарання, ніж передбачене санкцією порушеної норми, може призначатися тільки по сукупності правопорушень у порядку і на підставах, установлених законом.

Принцип обґрунтованості відповідальності розуміється як усебічний, повний і об'єктивний розгляд обставин справи. Реалізація даного принципу означає, що:

- 1) зібрані в справі обставини відповідають дійсності;
- 2) протиправне діяння і зв'язані з ним обставини розкриті повно, а приваблювана особа викрита в здійсненні правопорушення;
- 3) у справі виявлені обставини як обтяжуючі, так і пом'якшуючі провину правопорушника.

Важливою гарантією обґрунтованості відповідальності виступає закріплене Конституцією України положення, відповідно до якого забороняється використання доказів, отриманих з порушенням закону. Кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне законодавство й інші закони детально визначають порядок діяльності органів держави і посадових осіб у процесі збору й аналізу доказів у справі. І у всіх випадках, коли встановлений законом порядок не був дотриманий, отримані докази не можуть використовуватися при ухваленні рішення в справі.

Як зазначав П.М.Рабинович, справедливість юридичної відповідальності означає схвалення і підтримку населенням, іншими інститутами цивільного суспільства міри, застосованої державними органами до правопорушника. Рішення в справі може визнаватися справедливим при неодмінному дотриманні принципів законності й обґрунтованості. Якщо захід відповідальності був застосований з порушенням закону без з'ясування всіх обставин справи, встановлення істини, то вона не може визнаватися справедливим тому, що порушено її основи в процесі правозастосовчої діяльності. Однак дотримання названих принципів не гарантує справедливості винесеного рішення. Тому що

можливі рішення, що ґрунтуються на законі і відповідають йому, але власне кажучи являють собою типове беззаконня. Тому принцип справедливості юридичної відповідальності має самостійне значення.

Справедливість юридичної відповідальності, зокрема, означає, що:

- 1) не можна призначати захід кримінального покарання за адміністративні й інші провини;
- 2) юридичну відповідальність повинний нести той, хто зробив правопорушення;
- 3) покарання повинне відповідати, бути пропорційним до розміру скоєного правопорушення. Порушення цієї вимоги справедливості означає незаконність самого рішення.

Звичайно, у суспільстві, що характеризується суперечливими інтересами і правовими поглядами, принцип справедливості може розумітися і застосовуватися різним чином. Рішення, що однією частиною населення може визнаватися справедливим, часом оцінюється прямо протилежним іншою частиною населення. Тому критерієм справедливості повинні виступати не стільки моральні норми, які оцінюються тією чи іншою частиною населення, скільки норми, засновані на загальнолюдських цінностях і інтереси всього суспільства, чи більшості його членів.

Принцип невідворотності відповідальності означає, що будь-яка особа незалежна від свого чи службового матеріального становища, інших обставин підлягає заслуженому покаранню за скоєне ним правопорушення. Скоєне повинно одержати публічний розголос і зазнати державного осуду з боку компетентних органів держави. Питання про покарання правопорушника зважується індивідуально. Чинне законодавство дозволяє не застосовувати примусових заходів, якщо по обставинах справам їхнє застосування визнається недоцільним.

Здійснення принципу невідворотності покарання є необхідною умовою ефективності юридичної відповідальності, забезпечення дієвості її функцій. Невідворотність відповідальності забезпечується діяльністю міліції, прокуратури, інших правоохоронних органів, що повинні оперативно виявляти осіб, що скоїли злочини й адміністративні провини, викривати їх у протиправних діяннях. Суди у свою чергу повинні виносити справедливі рішення. Однак реалізувати належним чином цей принцип не вдається у жодній сучасній державі.

Залишаються нерозкритими найчастіше найбільш тяжкі, особливо небезпечні злочини. Держава поки що не може покінчити цілком з діяльністю

злочинних організацій, що спеціалізуються на крадіжках, продажі наркотиків, здійсненні замовлених убивств і інших злочинів. Присутні також випадки, коли правопорушення, скоєні посадовими особами і стали надбанням гласності, залишаються безкарними.

Усі ситуації, коли правопорушник не несе заслуженої відповідальності, негативно позначаються на правосвідомості громадянського суспільства. Різко падає престиж діючих законів. У свідомості населення підсилюється дія негативних оцінок, як діючого законодавства, так і влади, нездатної послідовно і повно провести принцип невідворотності покарання.

Дія принципу невідворотності покарання не повинне порушувати іншого принципу відповідальності — презумпції невинності.

У відповідності із ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням.

Доведення провини покладається на спеціальні органи держави: органи досудового слідства і дізнання, прокуратуру. При цьому обов'язок доведення невинності не можна перекладати на підозрюваного й обвинувачуваного. Тому що обвинувачення, покладене в основу вироку, повинне бути засноване на доведених, а не можливих фактах, а визнання винності обвинувачуваного підтверджено безперечними й об'єктивними доказами.

Презумпція невинності поширюється і на сферу адміністративних і дисциплінарних провин, обов'язок виявлення і припинення яких лежить на органах держави і посадових осіб. Тому що кожен громадян, чи інша особа не може визнаватися винним у здійсненні провин раніше, ніж це буде доведено компетентними органами і встановлено прийнятими ними рішеннями. Громадяни також звільняються від обов'язку доводити свою невинність у здійсненні адміністративної чи дисциплінарної провини.

Найважливішим принципом юридичної відповідальності, покликаним забезпечувати реальну дію презумпції невинності, є *право на захист і кваліфіковану юридичну допомогу*.

Право на захист виражається у виді процесуальних прав притягнутого до відповідальності знати суть обвинувачення, приводити докази своєї невинності, оскаржити дії і рішення правозастосовця у вищі органи чи в суд. Крім того, притягнутий до відповідальності може користатися кваліфікованою юридичною допомогою.

Відповідно до ст. 59 Конституції України кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

На наш погляд великим упущенням в чинній Конституції України є відсутність норми яка б регулювала відносини про те, що кожен затриманий, ув'язнений під варту, обвинувачуваний у здійсненні злочину має право користатися послугами адвоката (захисника) з моменту відповідно затримки, взяття під варту чи пред'явлення обвинувачення. Крім того, якщо обвинувачуваний не має достатніх коштів, але бажає користатися послугами адвоката, те така допомога йому надається безкоштовно. Аналогічним правом володіють і особи, притягнуті до відповідальності за здійснення якої-небудь провини.

Найважливішим принципом юридичної відповідальності, спрямованим на захист прав осіб, що скоїли протиправне діяння, є принцип, відповідно до якого ніхто не може бути повторно притягнутий до відповідальності за те саме правопорушення. Принцип відомий з часів Древнього Рима у формі вираження - «не двічі за одне». Суть принципу виражається в тому, що справа не може бути заведена (порушена) по факту правопорушення, у відношенні якого вступило в силу рішення компетентного правоохоронного органу чи посадової особи.

Цей принцип не застосовується у випадках, коли те саме протиправне діяння виступає підставою для залучення до різних видів відповідальності. Наприклад, особа, засуджена до позбавлення волі за крадіжку, одночасно зобов'язується відшкодувати матеріальний збиток потерпілому. У даному випадку застосовуються два види санкцій: штрафна – у виді позбавлення волі і право-

відновлювальна – у вигляді обов’язку відшкодувати матеріальний збиток. Прикладом протиправного діяння, за скоєння якого можуть застосовуватися два види штрафних санкцій, служить дрібна крадіжка, вчинена особою за місцем роботи. Застосування до особи мір адміністративного стягнення дає підставу роботодавцю звільнити працівника з роботи.

5.3. Підстави юридичної відповідальності публічних службовців

Керуючись статтею 62 ЗУ «Про державну службу» державний службовець зобов’язаний виконувати обов’язки, цього Закону, а також:

- 1) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця;
 - 2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;
 - 3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.
- Саме порушення вищезазначених обов’язків публічним службовцем і є підставою для притягнення публічного службовця до відповідальності.

Одночасно з цим, Законом визначено окрему підставу для різних посад публічної служби. Так, керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

В зв’язку із чим, безпосередньому керівнику державного службовця надано право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

Керівник державної служби, який в установленому цим Законом порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов’язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом.

Відповідно до ст. 64 Закону України «Про державну службу» дисциплінарна відповідальність державного службовця настає за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також

порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

Одночасно із цим, стаття визначає, що для державних службовців можуть встановлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених законом.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення. Дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

Державний службовець **не може бути** притягнутий до дисциплінарної відповідальності, **якщо минуло шість місяців з дня**, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, *НЕ враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці*, або якщо **минув один рік після його вчинення**.

5.4. Механізм притягнення до відповідальності публічного службовця

До державних службовців застосовується один із таких видів **дисциплінарного стягнення**:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку, *недотримання правил внутрішнього службового розпорядку*, суб'єкт призначення або керівник державної служби **може обмежитися зауваженням**.

Суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю **може бути оголошено догану**, у разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків:

- дії, що шкодять авторитету державної служби;
- невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службову відповідність, у разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків:

- порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків:

- дії, що шкодять авторитету державної служби;
- невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень.

Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків:

- порушення Присяги державного службовця;
- вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне

їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

У тому числі звільнення передбачене за вчинення систематичного (повторно протягом року) прогулу державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Дисциплінарні стягнення, окрім *зауваження*, накладаються виключно за пропозицією Комісії, поданням дисциплінарної комісії.

Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків.

Обставинами, що пом'якшують відповідальність державного службовця, є:

- 1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;
- 2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень;
- 3) високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень та урядових відзнак, урядових і державних нагород;
- 4) вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди;
- 5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службу чи іншу залежність;
- 6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також **інші обставини**, що пом'якшують відповідальність державного службовця.

Обставинами, що обтяжують відповідальність державного службовця, є:

- 1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;
- 2) вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

3) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього;

4) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;

5) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

Дисциплінарні провадження ініціюються суб'єктом призначення.

Дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»:

зауваження - суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії;

2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»:

зауваження - суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія).

Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», є **Комісія**.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює **керівник державної служби у кожному державному органі**.

Дисциплінарна комісія діє у складі **не менше шести членів**. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися

представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом.

Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб.

Строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить *три роки*.

До складу дисциплінарної комісії у державному органі включаються в однаковій кількості:

- представники керівника державної служби, визначені ним одноосібно із числа державних службовців цього державного органу;
- представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

До складу дисциплінарної комісії можуть включатися експерти або інші представники громадських об'єднань, утворених відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

До складу дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше **одна особа, яка має юридичну освіту** не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом. Члени дисциплінарної комісії здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

У разі неможливості створення в державному органі постійної дисциплінарної комісії справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, *розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування*. У разі відсутності державного органу вищого рівня дисциплінарна комісія може утворюватися *одноразово для конкретної справи за рішенням* Нацдержслужби.

Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають *рекомендаційний характер* для суб'єкта призначення. Суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову протягом цього строку.

Загальні збори (конференція) державних службовців державного органу скликаються виборним органом первинної профспілкової організації, яка діє в державному органі (за наявності), або службою управління персоналом.

Конференції державних службовців державного органу проводяться у державних органах, де скликання загальних зборів ускладнене через значну чисельність або територіальну роз'єднаність структурних підрозділів. Делегати на конференцію обираються за нормами і в порядку, що визначаються виборним органом первинної профспілкової організації, яка діє в державному органі (за наявності), або службою управління персоналом.

З метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися **службове розслідування**.

У разі *невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді*, **службове розслідування проводиться обов'язково**. Службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», проводиться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», - дисциплінарною комісією у державному органі.

Тривалість службового розслідування **не може перевищувати один місяць**. За потреби зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як **до двох місяців**.

На час здійснення **дисциплінарного провадження** державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків.

Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду фізичним або юридичним особам, державі, територіальній громаді, є підставою для **відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків**. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків приймається відповідно керівником державної служби або суб'єктом призначення.

У разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому оплачується у розмірі

середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку.

Під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у разі вчинення ним корупційного правопорушення здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

5.5. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення

Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби.

Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця. **Вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення.**

Дисциплінарне стягнення **не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку:**

- з тимчасовою непрацездатністю;
- під час перебування його у відпустці;
- у відрядженні.

Державний службовець може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

Перед накладенням дисциплінарного стягнення суб'єкт призначення повинен отримати від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення.

Відмова надати пояснення оформляється відповідним актом і підтверджується двома державними службовцями.

Державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення. За результатами ознайомлення державний службовець *має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи.*

Рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення **протягом 10 календарних днів з дня отримання пропозицій Комісії**, подання дисциплінарної комісії у державному органі. Рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення.

У разі виявлення за результатами розгляду **ознак злочину чи адміністративного правопорушення** суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох календарних днів передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до **відповідного правоохоронного органу**.

Пропозиція Комісії, подання дисциплінарної комісії *є обов'язковими для розгляду* суб'єктами призначення та враховуються ними під час вирішення питань щодо застосування дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження.

Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії «А» до суду, а категорій «Б» і «В» - **Нацдержслужби, або до суду**.

Скарга подається **протягом 10 календарних днів** після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

Якщо державний службовець не вчинив нового порушення цього Закону, інших нормативно-правових актів у сфері державної служби і виявив себе сумлінним службовцем, **дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято до закінчення року**, протягом якого воно було накладено, **але не раніше**

ніж через шість місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єкту призначення, що його застосував.

Протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до:

- 1) державного службовця, який заподіяв шкоду;
- 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи.

У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець **несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.**

Обов'язок відшкодування шкоди:

Державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок **неналежного виконання ним посадових обов'язків.**

Шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків.

У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, **пропорційному ступеню вини.**

Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Порядок відшкодування шкоди:

Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі протягом двох тижнів з дня отримання пропозиції..

Пропозиція може бути внесена **протягом трьох місяців** з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але **не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди.**

У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Питання для самоконтролю:

1. Що таке юридична відповідальність?
2. Які види юридичної відповідальності?
3. Визначте принципи юридичної відповідальності.
4. Які особливості юридичної відповідальності публічної службовця?
5. Як визначається адміністративний проступок відповідно до діючого законодавства України?
6. Визначте види адміністративного проступку.
7. Надайте характеристику об'єкту, об'єктивній стороні, суб'єктивній стороні, суб'єкту.
8. В виражається різниця вчинення адміністративного проступку «умисно» чи «з необережності»?
9. Як корупція впливає на систему державної служби в Україні?
10. Які складові системи запобігання проявам корупції?
11. Які основні форми і моделі корупції характерні у світовій практиці?
12. Які основні антикорупційні заходи реалізуються в Україні?

Рекомендовані джерела:

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
3. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
4. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – 3-тє вид., переробл. та допов. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
5. Стукаленко В. А. Посадова особа як суб'єкт адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення / В. А. Стукаленко // Держава та регіони. Серія: Право. – 2011. – № 1. – С. 25-29.
6. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. — Х. :Право, 2010. — 216 с
7. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 305 с.

**ЗАВДАННЯ І ТЕСТИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ
ТА КОНТРОЛЮ ЗАСВОЄННЯ ЗНАНЬ**

**ДО РОЗДІЛУ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПОБУДОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Завдання 1.1: Заповніть таблицю 1.1.

Таблиця 1.1

**Способи правової регламентації та способи правового регулювання
суспільних відносин**

№ з/п	Способи правової регламентації	№ з/п	Способи правового регулювання

Завдання 1.2: Надайте визначення «механізм правового регулювання» та перерахуйте його елементи. Який елемент механізму правового регулювання є первісним?

Завдання 1.3: Заповніть таблицю 1.3.

Таблиця 1.3

**Неналежне використання повноважень посадовою (службовою) особою
органу публічної влади**

№ з/п	Вид неналежного використання повноважень	Визначення

Завдання 1.4: Заповніть таблицю 1.4.

Таблиця 1.4

**Конституційно-правові джерела регулювання діяльності
органу публічної влади**

№ з/п	Орган публічної влади	Джерела
1.	Кабінет Міністрів України	
2.	Міністерство юстиції України	
3.	Національне агентство з питань запобігання корупції	
4.	Державна екологічна інспекція України	
5.	Обласна державна адміністрація	

Завдання 1.5: Перерахуйте основні джерела правової регламентації діяльності судів України та складові системи судоустрою України.

Тести:

1. Сукупність способів і прийомів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання - це:

- А. механізм правового регулювання;
- Б. предмет правового регулювання;
- В. метод правового регулювання;
- Г. способи правового регулювання.

2. Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина є:

- А. Верховна Рада України;
- Б. Президент України;
- В. КМУ;
- Г. РНБО.

3. Утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади:

- А. парламент України;
- Б. Президент України;
- В. КМУ;
- Г. Прем'єр-міністр України.

4. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є:

- А. територіальна громада села, селища, міста;
- Б. сільський, селищний, міський голова;
- В. сільська, селищна, міська рада;
- Г. органи самоорганізації населення.

5. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як:

- А. агентство;
- Б. інспекція;
- В. комітет;
- Г. служба.

6. Складовою системи судустрою України не є:

- А. апеляційні суди;
- Б. місцеві суди;
- В. Конституційний Суд України;
- Г. Верховний Суд.

7. Постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України здійснює:

- А. Верховна Рада України;
- Б. Адміністрація Президента України;
- В. КМУ;
- Г. Міністерство юстиції України.

8. Найвищим судом у системі судоустрою України є:

- А. Конституційний Суд України;
- Б. Верховний Суд;
- В. Верховний Суд України;
- Г. Вищий антикорупційний суд.

9. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин в Україні діють:

- А. місцеві суди;
- Б. конституційні суди;
- В. адміністративні суди;
- Г. антикорупційні суди.

10. Комунікація з метою надання публічних послуг – це вид:

- А. зовнішньої комунікації;
- Б. внутрішньої комунікації;
- В. владної комунікації;
- Г. публічної комунікації.

ДО РОЗДІЛУ 2. ПРАВОВІ АКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Завдання 2.1: Заповніть таблицю 2.1.

Таблиця 2.1

Види правових актів органів публічної влади та управління

№ з/п	Вид	Загальна характеристика	Приклад
1.			
2.			
3.			
4.			

Завдання 2.2: Надайте визначення категорії «правові акти публічного управління» та наведіть приклади нормативно-правових та індивідуальних актів посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Завдання 2.3. Заповніть таблицю 2.2.

Таблиця 2.2

Класифікація актів публічної адміністрації

№ з/п	Критерій класифікації	Види
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		

Завдання 2.4. Проаналізуйте визначення нормативно-правового акта, що містяться у Кодексі адміністративного судочинства України та у «Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації», затвердженому наказом Мін'юсту № 34/5 від 12.04.2005 (чинний у ред. наказу від 15.05.2013 № 883/5). Виявіть проблеми застосування цих визначень у системі законодавства України.

Завдання 2.5. Заповніть таблицю 2.5.

Таблиця 2.5

Види правової експертизи

№ з/п	Вид	Мета
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		

Тести:

1. Сукупність слів і словосполучень, у яких виражаються юридичні поняття – це:

- А. юридичний термін;
- Б. юридична термінологія;
- В. стиль нормативно-правового акта;
- Г. юридична техніка.

2. Акт, який детально визначає зміст і методику правового регулювання у певній сфері суспільних відносин – це:

- А. інструкція;
- Б. порядок;
- В. правило;
- Г. наказ.

3. Президент України видає:

- А. постанови та декрети;
- Б. укази та розпорядження;
- В. постанови та розпорядження;
- Г. укази, постанови та розпорядження.

4. Уряд України видає:

- А. постанови та декрети;
- Б. укази та розпорядження;
- В. постанови та розпорядження;
- Г. укази, постанови та розпорядження.

5. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України не належить:

- А. Президенту України;
- Б. народним депутатам України;
- В. Кабінету Міністрів України;
- Г. Національному банку України.

6. Сільська, селищна, міська рада на пленарному засіданні приймає:

- А. рішення;
- Б. постанови;
- В. накази;
- Г. розпорядження.

7. Найменування нормативно-правового акта, заголовок, дата прийняття, набрання чинності, підписи і т.д. – це:

- А. реквізити нормативно-правового акта;
- Б. структура нормативно-правового акта;
- В. стиль нормативно-правового акта;
- Г. елементи нормативно-правового акта.

8. «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» було затверджено:

- А. законом України;
- Б. постановою Верховної Ради України;
- В. указом Президента України;
- Г. постановою Кабінету Міністрів України.

9. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині може скасувати:

- А. Кабінет Міністрів України;
- Б. Президент України;
- В. парламент України;
- Г. Прем'єр-міністр України.

10. До повноважень Конституційного Суду України не належить:

- А. офіційне тлумачення Конституції України;
- Б. вирішення питань про відповідність Конституції України законів України;
- В. вирішення питань про відповідність Конституції України актів Президента України;
- Г. офіційне тлумачення законів України.

**ДО РОЗДІЛУ 3. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Завдання 3.1: Проаналізуйте складові антикорупційної політики Європейського Союзу, а також інструменти досягнення успіху у сфері протидії корупції (див. рис. 3.2).

Завдання 3.2: Заповніть таблицю 3.2.

Таблиця 3.2

Антикорупційні органи України

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції згідно Закону України «Про запобігання корупції»		
№ з/п	Назва органу	Основні повноваження
1.		
2.		
3.		
4.		
Інші органи, що мають значні повноваження у сфері запобігання корупції		
№ з/п	Назва органу	Основні повноваження
1...		

Завдання 3.3. Надайте загальну характеристику основних джерел антикорупційного законодавства України.

Завдання 3.4. Охарактеризуйте відмінності між потенційним та реальним конфліктом інтересів.

Тести:

1. Міжнародно-правові підстави криміналізації корупційних дій визначила:

- А. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією;
- Б. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції;

В. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;

Г. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією.

2. Антикорупційна стратегія розробляється:

А. Урядом України;

Б. Адміністрацією Президента України;

В. Антикорупційним бюро України;

Г. Національним агентством з питань запобігання корупції.

3. Антикорупційні програми, що приймаються органами державної влади та управління, підлягають погодженню:

А. Кабінетом Міністрів України;

Б. Адміністрацією Президента України;

В. Національною радою з питань антикорупційної політики при Президентові України;

Г. Національним агентством з питань запобігання корупції.

4. Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції була схвалена:

А. законом України;

Б. указом Президента України;

В. постановою Кабінету Міністрів України;

Г. розпорядженням Кабінету Міністрів України.

5. Базовий закон України у сфері боротьби з корупцією має назву:

А. «Про засади запобігання та протидії корупції»;

Б. «Про запобігання корупції»;

В. «Про протидію та боротьбу з корупцією»;

Г. «Заходи щодо запобігання проявам корупції».

6. До спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні не належать:

- А. органи прокуратури;
- Б. органи Національної поліції;
- В. НАБУ та НАЗК;
- Г. РНБО та СБУ.

7. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади було затверджено:

- А. рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції;
- Б. постановою Кабінету Міністрів України;
- В. наказом Національного агентства з питань запобігання корупції;
- Г. розпорядженням Кабінету Міністрів України.

8. Координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції:

- А. КМУ;
- Б. НАЗК;
- В. МВС;
- Г. РНБО.

9. Заходи щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади було затверджено:

- А. законом України;
- Б. указом Президента України;
- В. постановою Кабінету Міністрів України;
- Г. розпорядженням Кабінету Міністрів України.

ДО РОЗДІЛУ 4. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Завдання 4.1. Визначте та зазначте у таблиці правовий статус публічного службовця відповідно до ЗУ «Про державну службу»

Права	Обов'язки	Гарантії

Завдання 4.2. Вкажіть кваліфікаційні вимоги до категорії посад А,Б,В.

Категорія посади державного службовця	Кваліфікаційні вимоги

Завдання 4.3. Охарактеризуйте етапність проходження державної служби та побудови службової кар'єри.

Завдання 4.4. Визначте, які форми стимулювання державних службовців закріплені діючим законодавством України та яким суб'єктом забезпечуються.

Форма стимулювання державного службовця	Суб'єкт її забезпечення

Тести:

1. На державну службу не може вступити особа, яка:

- А. має лише освітній ступінь бакалавра, молодшого бакалавра;
- Б. була звільнена з державної служби за дисциплінарний проступок;
- В. підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»;
- Г. немає трудового стажу 3 роки.

2. Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із:

- А. майнових та немайнових вимог;
- Б. загальних та спеціальних вимог;
- В. загальних та виключних вимог;
- Г. загальних вимог та корупційних ризиків.

3. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу:

- А. забороняється;
- Б. дозволяється, у випадках, передбачених законом.

4. Проведення закритого конкурсу на посади державної служби:

- А. заборонено, діючим законодавством;
- Б. дозволено, у виключних випадках;
- В. за домовленістю сторін;
- Г. за дозволом Нацдержслужби.

5. У разі подання заяви про участь у конкурсі лише однією особою конкурс:

- А. скасовується;
- Б. проводиться;
- В. призупиняється;
- Г. оголошується заново.

6. З якого віку можна вступити до державної служби:

- А. з 21 року;
- Б. з 25 років;
- В. з 18 років;
- Г. з 65 років.

7. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю:

- А. у виключних випадках;
- Б. раз у три роки;
- В. у якості заохочення;
- Г. щорічно.

8. На державну службу не може вступити особа, яка:

- А. не має кваліфікацію магістр публічного управління;
- Б. шістдесятирічного віку;
- В. має громадянство іншої держави;
- Г. пройшла спеціальну перевірку або надала згоду на її проведення.

9. Який закон визначає термін «державна служба»:

- А. Кодекс про адміністративні правопорушення;
- Б. Кодекс адміністративного судочинства;
- В. ЗУ «Про державну службу»;
- Г. усі вищеперелічені закони.

**ДО РОЗДІЛУ 5. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЮРИДИЧНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ**

Завдання 5.1. Визначте відмінні ознаки у правовому статусі державного службовця і працівника

Критерій	Юридична відповідальність	Соціальна відповідальність

Завдання 5.2. Вкажіть види юридичної відповідальності разом прикладами підстав притягнення до відповідальності публічних службовців

Вид юридичної відповідальності	Підстава притягнення, стаття Закону

Завдання 5.3. Наведіть приклади проспективної (позитивної) відповідальності в публічному управлінні.

Завдання 5.4. Визначте принципи юридичної відповідальності та надайте їх характеристику

Тести

1. Склад правопорушення, тобто сукупність його елементів – це:

- А. злочин;
- Б. правопорушення;
- В. фактична підстава;
- Г. юридична підстава.

2. Відповідальність публічного службовця визначається:

- А. правоздатністю;
- Б. правовим статусом;
- В. дієздатністю;
- Г. деліктоздатністю.

3. Підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є:

- А. службове розслідування;
- Б. скарга на дії/бездіяльність;
- В. негативна оцінка під час щорічного оцінювання;
- Г. дисциплінарний проступок.

4. Державний службовець несе матеріальну відповідальність:

- А. тільки за шкоду, заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю;
- Б. тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю;
- В. у будь-якому випадку заподіяння матеріальної шкоди;
- Г. тільки у розмірі щорічного окладу.

5. Що виражається у формах умислу (прямого і непрямого) чи необережності (самовпевненості і недбалості) у складі правопорушення:

- А. мотив;
- Б. мета;
- В. місце;
- Г. вина.

6. Суспільно шкідливе неправомірне (протиправне) винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатної особи, що тягне за собою юридичну відповідальність – це:

- А. злочин;
- Б. правопорушення;
- В. службова недбалість;
- Г. службова помилка.

7. Відмінність юридичної відповідальності від соціальної у:

- А. розмірі відповідальності;
- Б. формі вираження;
- В. наявності нормативного закріплення;
- Г. не має різниці.

8. Який вид юридичної відповідальності не передбачається за порушення правових норм державними службовцями:

- А. дисциплінарна;
- Б. цивільно-правова;
- В. конституційно-правова;
- Г. кримінальна.

9. Підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є:

- А. службове розслідування;
- Б. скарга на дії/бездіяльність;
- В. негативна оцінка під час щорічного оцінювання;
- Г. дисциплінарний проступок.

10. Соціальна відповідальність держави закріплена у:

- А. Конституції України;
- Б. Правилах етичної поведінки державного службовця;
- В. Кодексі доброчесності;
- Г. ЗУ «Про державний бюджет України».

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

верховенство права – вихідний принцип побудови системи правопорядку в державі та суспільстві, відповідно до якого право (правова норма) є найвищим в ієрархії регуляторів суспільних відносин, а права людини визнані як найвища цінність держави, гарантування та дотримання яких є місією держави;

змішані акти публічного адміністрування – акти, що містять у собі як загальні норми права, так і персоніфіковані приписи;

комунікація (від лат. *communicatio* — єдність, передача, з'єднання, повідомлення) – процес обміну інформацією;

корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;

ненормативні (індивідуальні) акти публічного адміністрування – це індивідуальні правові акти, що розв'язують конкретну адміністративну справу, персонально визначають поведінку адресата, мають владний характер, застосовуються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації у встановленому порядку. Тобто, *індивідуальні акти* вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права. Це акти застосування норм права;

неправомірна вигода - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав;

нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування;

нормативно-правові акти публічної адміністрації – це основний вид актів управління, що не тільки містять, а й безпосередньо встановлюють загальні правила поведінки. Це акти-регулятори. Вони регламентують суспільні відносини у певних сферах, є безпосереднім механізмом реалізації законів;

очищення влади (люстрація) – це встановлена Законом України «Про очищення влади» або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади або перебувати на службі (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

повноваження органу публічної влади – це сукупність прав і обов'язків цього органу, а також його посадових та інших осіб, закріплених у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій;

потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

правова держава – держава, в якій на основі чинного права реально забезпечується здійснення прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, окремих груп людей і громадянського суспільства в цілому, де держава і людина несуть взаємну відповідальність згідно з чинним правовим законом;

правова регламентація (франц. réglementation, від règlement – упорядкування, врегулювання; розпорядження, припис) – спосіб організації правового регулювання суспільних процесів шляхом наділення їх учасників суб'єктивними юридичними правами та обов'язками;

правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних (правових) засобів упорядкування суспільних відносин за допомогою закріплення прав і обов'язків їхніх учасників і забезпечення їхнього належного виконання;

правові акти публічного управління – документи та вольові владні дії органів публічного управління, здійснювані ними на основі і на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління та місцевого самоврядування, що спрямовані на встановлення (зміну, припинення) правових норм чи на виникнення (припинення, зміну) конкретних правовідносин;

приватний інтерес - будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях;

публічна влада – право, здатність і можливість організації суспільного життя, що виступає у формі державної влади та влади місцевого самоврядування, здійснюється на основі принципів субсидіарності та пропорційності з широким залученням громадян за допомогою спеціального ієрархічно і територіально організованого апарату від імені суспільства з легітимним використанням примусу, має асиметричний характер і спрямована на вирішення суспільно значущих справ в інтересах суспільства;

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;

публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом

прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг;

публічне управління – діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць;

публічно-правовий спір – спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи;

реальний конфлікт інтересів - суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

соціальна держава – це правова держава розвинутого громадянського суспільства з соціально орієнтованим ринковим господарством, яка здатна створити умови для реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, гарантувати соціальну справедливість і соціальну безпеку особи, встановити соціальну згоду в суспільстві;

суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні

ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг та інші;

юрисдикція (лат. – *jurisdictio* – суд, судочинство, від *jus (juris)* – право і *dico* – говорю) – встановлена нормами права сукупність повноважень публічного органу розглядати та вирішувати правові спори, справи про правопорушення, встановлювати факти, надавати правові оцінки, застосовувати санкції. У міжнародному праві – повноваження держави давати правову оцінку фактам, вирішувати будь-які правові питання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

Міжнародні акти

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003: ратифіковано Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50, ст. 496. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/251-16>

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифіковано Законом України від 17.07.1997 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

3. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року: ратифіковано Законом України від 18 жовтня 2006 р. № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50, ст. 497. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/252-16>

4. Модельний Кодекс поведінки державних службовців : міжнародний документ, затверджений Рекомендацією № R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.sop.com.ua/regulations/8231/8232/460171/>

5. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999: ратифіковано Законом України від 16 березня 2005 р. № 2476-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16, ст. 266. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2476-15>

6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5

жовтня 2016 р. № 803-р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80>

2. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

3. Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>

4. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>

5. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

6. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

7. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

8. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

9. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

10. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 (чинний в ред. Закону від 22.12.2005) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

11. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>

12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25.05.1997 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

13. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

14. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

15. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

16. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

17. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>

18. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>

19. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

20. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

21. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

22. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 (в ред. Закону № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст.436) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

23. Кодекс про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/card2#Card>

24. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

25. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/card2#Card>

26. Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: затверджено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi>

27. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: затверджено Рішенням Національного агентства з питань

запобігання корупції від 19.01.2017 № 31 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/zatverdzheno-metodychni-rekomendaciyi-shchodopidgotovky-antikorupciynyh-program-organiv-vlady>

28. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: затверджено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>

29. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: затверджено наказом Мін'юсту від 12.04.2005 р. № 34/5 (чинний у ред. наказу Міністерства юстиції України від 15.05.2013 р. № 883/5 // [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13>

30. Приклади корупційних ризиків, які є характерними для усіх органів влади, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації): Додаток 2 до Методичних рекомендацій НАЗК від 19.01.2017 щодо підготовки антикорупційних програм органів влади (глава 3 розділу III) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/no_1531_zminy_do_metod._rekomendaciyu.

31. Проект Закону України про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: № 8324 від 26.04.2018 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942

32. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова КМУ від 01.10.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>

33. Про затвердження форми висновку юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів, місцевих державних адміністрацій за результатами проведення юридичної експертизи проекту нормативно-правового акта: наказ Міністерства юстиції України від 06.07.2011 № 1805/5 // [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0826-11>

34. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого Верховного Суду України від 20.05.2013 р. № 8 // [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>

35. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

36. Регламент Конституційного Суду України: ухвалено постановою Конституційного Суду України від 22.02.2018 № 1-пс/2018 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18>

37. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV// [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

38. Щодо практики застосування норм права у випадку колізій: лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 № 758-0-2-08-19. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>

Інші джерела

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.). - К. : Юрид. думка, 2004. – 171 с.

2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін.: Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. – 446 с. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://kafedr.at.ua/_bd/7/765.pdf

3. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) [текст] навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Пługатир, М. В. Співак. – К. «Центр учбової літератури», 2015. – 232 с.

4. Багрий-Шахматов Л.В. Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними / Л. В. Багрий-Шахматов. - Одесса : Ластар, 2001. - 530 с.

5. Белоусова О.С. Міжнародний досвід трансформації відносин центральної та місцевої влади в процесі децентралізації та її вплив на ефективність державного управління / О. Є. Білоусова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2014. – Вип. 3. – С. 42-50.

6. Білецький А. В. Досвід участі громадськості у заходах щодо запобігання корупційної злочинності в Україні / А. В. Білецький // Проблеми законності. – 2017. – Вип. 136. – С. 225-235.

7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2007. – 306 с.

8. Боднар В.Є. Актуальні проблеми протидії корупції: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід / В. Є. Боднар // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. - № 2.- С. 247-260. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2015_2_23

9. Бондарчук О. Скандинавський досвід у сфері боротьби з корупцією на прикладі Швеції, Фінляндії / О. Бондарчук // Юридичний вісник. – 2014. – № 2. – С. 279-284.

10. Борбунюк О.О. Регуляторні акти як різновид нормативно-правових актів / О. О. Борбунюк // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 46-52. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_10.pdf

11. Гончарова Т.В. Шляхи підвищення ефективності муніципальної управлінської діяльності в контексті європейських стандартів та принципів / Т.В. Гончарова // ДонДУУ «Менеджер» - 2014. - № 1 (67). – С. 68-72.

12. Гриневич В. Децентралізація влади як складова політичної реформи в Україні: питання концепції та ідеології / В. Гриневич // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ [голов. ред. М. Іжа]. – Одеса, 2014. – Вип. № 1(57). – С. 16-19.

13. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. - К. ; Одеса : НАДУ, 2012. - Т. 1. - 372 с.

14. Діденко І. Неопотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту інтересів / І. Діденко // Підприємництво, господарство і право. – 2017. - № 8. – С. 103-106.

15. Забавська Х. Система стримувань і противаг як атрибут демократії: порівняльний аналіз особливостей функціонування у різних формах правління / Христина Забавська, Микола Бучин // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/28401/1/011-061-068.pdf>

16. Івахненко О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / Олексій Івахненко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ [голов. ред. М. Іжа]. – Одеса, 2014. – Вип. № 2(58). – С. 171-175.

17. Кінаш М. Громадський контроль як механізм протидії корупції: проблеми реалізації в Україні / М. Кінаш // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Вип. 29, Т. 2. – С. 72-74.

18. Козуліна С.О. Адміністративний розсуд і дискреційні повноваження органу влади як корупціогенні фактори в законодавстві України / С. О. Козуліна // Реформування публічного управління та адміністрування : теорія, практика,

міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 27 жов. 2017 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. – С. 317-319.

19. Козуліна С.О. Новації та актуальні проблеми антикорупційного законодавства України / С. О. Козуліна // Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 18. – С. 27-38. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oridu.odessa.ua/9/buk/%D0%95-18_1.pdf

20. Козуліна С.О. Правове регулювання та складові правової експертизи проектів нормативних актів органів державного управління / С. О. Козуліна // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – Вип. 11-2012. – Режим доступу: <http://www.buv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>

21. Козуліна С.О. Принципи подолання та засоби запобігання колізій у правотворчій діяльності органів публічної влади / С.О. Козуліна // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Вип. 3(63). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 121-126.

22. Конфлікт інтересів: українська традиція чи привид минулого? / За матеріалами Центру «Ейдос». // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2016/12/konflikt-interesiv/index.html>

23. Лелеченко А.П. Зарубіжний досвід функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні / А. П. Лелеченко // Електронне наукове фахове видання «Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2011. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>

24. Литвинова Л. В. Теоретичні аспекти розвитку комунікацій в органах публічної влади в Україні // Л. Литвинова, Ю. Збираник // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://e-ratp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf

25. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – 3-тє вид., переробл. та допов. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.

26. Марущак В.П. Запобігання та протидія корупції : навч.-метод. посіб. / В.П. Марущак, Н.П. Долгих, С.О. Козуліна, І.С. Бачинська ; за заг. ред. д.держ.упр. проф. В.П. Марущака. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. – 160 с.

27. Михайленко О. В. Теоретико-правові основи публічної служби / О. В. Михайленко // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку :

зб. матеріалів XI Міжнар. наук.-практ. конф., 28 січ. - 1 лют. 2010 р., Закарпаття, Міжгір. р-н, с. Вехній Студений / Нац. акад. наук України, Київ. ун-т права ; [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. – Київ, 2010. – С. 322- 325.

28. Мойсеєнко Г.В. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України / Г.В. Мойсеєнко : дис... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук; спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право. – Запоріжжя, 2017. – 222 с.

29. Молдован Е.С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект [Електронний ресурс] / Е.С. Молдован. - Режим доступу : [http:// archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10mesmia.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10mesmia.pdf)

30. Молодожен Ю. Децентралізація органів влади: досвід Чехії / Ю. Молодожен // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовт. 2014 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 50-51.

31. Мусієнко О.П. Роль громадських організацій у здійсненні адміністративних заходів щодо запобігання корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування / О. П. Мусієнко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Вип. 1. – С. 169-172. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2016_1_38

32. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системи поглядів щодо організації та функціонування. Хмельницький : Поділля, 2007. - 294 с.

33. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/countries/ukraine/49106140.pdf>

34. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. — Х. :Право, 2010. — 216 с

35. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської,, О.М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018 – 224 с.

36. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.

37. Сорокіна Н. Напрями запобігання корупції в органах публічної влади на сучасному етапі державотворення / Н. Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2(25). – С. 259-267.

38. Стариков Ю.Н. Государственная служба и служебное право. Учебное пособие. М., Норма – ИНФРА-М. - 2015. – 234 с.

39. Стукаленко В. А. Посадова особа як суб'єкт адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення / В. А. Стукаленко // Держава та регіони. Серія: Право. – 2011. – № 1. – С. 25-29.

40. Тарасюк І. Становлення органів професійної культури посадових осіб публічної влади / І. Тарасюк // Науковий вісник. – 2016. – Вип. 16/17 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Tarasjuk.pdf

41. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. – К. : НАВС, Освіта України, 2017. – 320 с.

42. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. – К.: «Конус», 2010 – 296 с.

43. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. - Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.

44. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М.І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – С. 123.

45. Щавінський В.Р. Інтереси держави та суспільства в адміністративному судочинстві: проблеми пріоритетності / В.Р. Щавінський // Право і суспільство. – 2016. - № 4. – С. 143-148.

46. Юрчишин Я. Пропозиції до політики щодо конфлікту інтересів народних депутатів України / Ярослав Юрчишин, Уляна Полтавець // Лабораторія законодавчих ініціатив. – 2017. – 41 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii_Politiki_deklaruvannya_Konfliktu_

47. Ястремська О.М. Публічне адміністрування : навч. посіб. / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015 – 132 с.

Навчальне видання

Козуліна Світлана Олександрівна
кандидат наук з державного управління, доцент

Ровинська Катерина Ігорівна
кандидат наук з державного управління, доцент

Ровинський Юрій Олександрович
доктор юридичних наук

ПРАВО В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск *О.В. Патик*

Підписано до друку 11.04.2019.
Формат 60x84/16. Папір друкарський.
Гарнітура «Times». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 7,9.
Тираж 100 прим. Зам. № _____.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua