

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Ботвінов Ростислав Геннадійович

УДК 35:3.084(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

25.00.03 – державна служба
Галузь науки: Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня
доктора наук з державного управління

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

_____ Р.Г. Ботвінов

Науковий консультант—Шевченко Сергій Олексійович, доктор наук з державного управління, професор

Дніпро – 2018

АНОТАЦІЯ

Ботвінов Р.Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба. – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Дніпро, 2018.

У дисертації обґрунтовано комплекс концептуальних положень щодо функціонування та розвитку публічної служби особливого призначення, під якою автор розуміє підсистему публічної служби, що забезпечує внутрішню та зовнішню безпеку держави, захищає права, життя і здоров'я людини і громадянина; здійснює свої спеціальні повноваження, обумовлені спеціальними функціями цього виду служби у встановленому законодавством порядку, зокрема повноваження широкого застосування заходів державного примусу, має диференційовані зони компетенції, перебування на цьому виді публічної служби є професійною діяльністю щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади особливого характеру; її статусу в загальній системі державно-службових відносин України та розроблено пропозиції з удосконалення її діяльності у практиці державного управління в Україні.

Обґрунтовано, що проблема функціонування та розвитку публічної служби особливого призначення в Україні в умовах особливого періоду, існування перманентної загрози з боку Російської Федерації та реалізації євроінтеграційного вектору розвитку держави набуває надзвичайного значення. Державно-службові відносини, що складаються за таких умов, мають стати фундаментом подальшої розбудови демократичної правової держави. Надзвичайно актуальним це є для органів державної влади особливого

призначення, яке полягає в забезпеченні умов розвитку національної безпеки, прав людини та громадянина. На думку автора, при визначенні місця кожного з видів служби в системі публічної служби слід виходити з концептуального положення, за яким публічна служба, як і публічна влада, єдина за своєю правовою природою і розрізняється тільки за вирішуваними завданнями.

Тому поділ публічної служби на види відбувається залежно від різних напрямів діяльності держави. Використовуючи логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій «загальне – особливе – спеціальне», запропоновано такий підхід: загальне – публічна служба – поділяється за призначенням на звичайну і особливу, у якій виокремлюється спеціалізована, військова та суддівська служба. У зв'язку з цим актуальним виявляється прослідити взаємозв'язки, виділити загальне та специфічне у проходженні публічної служби особливого призначення.

Обґрунтовано, що в умовах побудови правової держави особливого значення у сфері державно-службових відносин набуває інститут «юридичного принципу». Під принципом публічної служби особливого призначення автор розуміє основну, керівну настанову закріплену прямо або побічно в нормах права, що визначає зміст державно-службових відносин і має обов'язковий характер для учасників цих відносин. Виділені такі групи правових принципів організації і діяльності публічної служби особливого призначення: антропні (конституційні) та інституційні, які поділяються на принципи організації і функціонування публічної служби як соціально-правового інституту. Виділено принципи службової діяльності особливого призначення, які автор поділяє на статусні, що встановлюють конкретний зміст державно-службових відносин, дисциплінарні та моральні принципи. Останні становлять керівні засади, що зумовлюють моральні якості особи, яка проходить публічну службу особливого призначення. Незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту. Інституційні принципи автор диференціює на загальні та спеціальні (характерні для окремих її видів служби особливого

призначення). Крім того, обґрунтовано необхідність створення та унормування загального переліку принципів для публічної служби особливого призначення.

Публічна служба особливого призначення в Україні показана з позиції сучасного етапу розвитку української держави та суспільства. Одночасно визначені загальні риси, які об'єднують її з іншими видами публічної служби, і ті особливості, які визначають її автономність і самостійність у державно-службових відносинах, сприяють реалізації політики держави і громадянського суспільства, спрямованої на охорону прав і свобод людини і громадянина, забезпечення належного рівня національної безпеки.

Охарактеризовано загальні соціальні функції публічної служби особливого призначення: соціально-організаційну (публічна служба особливого призначення як зразок, ідеальний тип організації); соціально-комунікаційну (зв'язок публічної служби особливого призначення із суспільством, урахування громадської думки); соціально-інформаційну (інформування суспільства про діяльність органів особливого призначення); функцію контролю (контроль за дотриманням посадовими особами і громадянами законодавства); функцію соціального регулювання (регулювання відносин у сфері праці, власності, житла і т. ін.). Крім того, розглянуто зміст низки спеціальних функцій публічної служби особливого призначення: коригування, попередження, підвищення ефективності управління, забезпечення ефективного використання державних коштів.

Визначено особливості служби в правоохоронних органах, військової та суддівської служби. Охарактеризовано загальні і найбільш пріоритетні елементи служби в правоохоронних органах: державно-правовий та тією чи іншою мірою воєнізований характер служби; наявність спеціальних заходів, що забезпечують стабільність і спадкоємність служби; послідовне кар'єрне зростання співробітників залежно від успіхів на службі, особистих якостей і рівня професіоналізму; особливий правовий статус співробітників і вимоги до їх професійної підготовки, обумовлені необхідністю чіткого і неухильного виконання законів і здійснення державного примусу у сфері охорони права;

спеціальний порядок призначення на посади та подальшого проходження служби в правоохоронних органах; наявність у системі служби класних чинів і спеціальних звань, що встановлюють відносини старшинства і жорсткий характер посадового підпорядкування в системі служби; введення в інститут служби присяги та інших регуляторів, які сприяють формалізації службового обов'язку та його закріплення в правових нормах; спеціальні дисциплінарні вимоги, які часто узагальнюються в статутах про дисципліну; поширення низки цих вимог у сферу позаслужбових відносин, в яких негідна поведінка співробітника може підривати авторитет держави або конкретної правоохоронної структури; встановлення вікових та інших (стан здоров'я, судимість, родинні зв'язки тощо) обмежень на зайняття тих чи інших посад; особливий порядок призначення співробітників на керівні посади; наявність розвиненої системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів; встановлення особливих обмежень, пов'язаних з прийомом на службу та її проходженням; спеціальні гарантії правового і соціального захисту співробітників, зокрема порядок обчислення строків служби, пенсійне забезпечення.

Охарактеризовано основні відмінності військової служби: передпризначеності військової служби, тобто можливість застосування спеціальних (військових) методів для вирішення поставлених завдань, використання для цього засобів озброєної боротьби (зброї і озброєння як індивідуального, так і колективного застосування). Така можливість не надається будь-яким видам публічної служби; виконання військової служби не лише в добровільному порядку, але і за призовом як формою військового обов'язку частини населення держави, що також не властиво іншим видам публічної служби; державні організації і органи, в яких засновується військова служба виконують функції із забезпечення оборони і безпеки держави.

Наголошено на особливостях професійної діяльності суддів як публічної служби. Ознаками суддівської служби є служіння громадському обов'язку, чесність, принциповість, відповідальність, незалежність, пріоритет закону.

Доведено, що центральне місце в правовому забезпеченні публічної служби особливого призначення займає створення міцних правових основ статусу її посадових осіб. На сьогодні відсутні єдині правові основи і теоретичні підходи до визначення специфіки цього виду публічної служби, що ускладнює формування єдиних основ правового статусу службовців публічної служби особливого призначення. Правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення регулюється більш ніж десятьма законами України і більш ніж сотнею відомчих нормативних правових актів, що визначають правове положення окремих органів виконавчої влади, правоохоронних органів і порядок проходження в них служби, а також регулюють проходження військової та суддівської служби. Іноді ці нормативно-правові акти мало узгоджені між собою через різні періоди їх прийняття.

Адміністративно-правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення, які займають посаду державного службовця, встановлюється Законом України «Про державну службу», у тому числі ним визначаються обмеження, зобов'язання, правила службової поведінки, відповідальність, а також порядок вирішення конфлікту інтересів і службових суперечок. Але не на всі види публічної служби особливого призначення поширюється цей закон. Автор обґрунтовує необхідність прийняття рамкового Закону України «Про публічну службу», а також створення реєстру посад органів особливого призначення.

Розглянуто особливості фінансового забезпечення посадових осіб публічної служби особливого призначення та виявлено суттєві диспропорції, згідно з Постановами Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» від 30 серпня 2017 р. № 704, «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури» від 30 серпня 2017 р. № 657 тощо. На думку автора, незважаючи на підвищення оплати праці в деяких правоохоронних органах, у цілому її рівень не

адекватний тому навантаженню та ризикам, з якими стикаються посадові особи публічної служби особливого призначення у своїй специфічній службовій діяльності.

Проаналізовано значення соціокультурних детермінант розвитку публічної служби особливого призначення, зокрема визначено роль дисциплінарних статутів у формуванні професійних стандартів поведінки та обґрунтовано, що базою для формування цінностей публічної служби особливого призначення можуть служити: «Стандарти доброчесності», які містяться в Програмі розбудови доброчесності для підвищення ефективності відомств оборони та безпеки країн-учасниць НАТО; Модельний Кодекс поведінки державних службовців, схвалений Комітетом Міністрів Ради Європи та Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН, що становлять основи поведінки публічних службовців, якими їм належить керуватися під час виконання посадових (службових) обов'язків.

Виділено спільні риси організації діяльності правоохоронних органів, притаманні країнам Європи: незалежність і автономність; багатоканальне фінансування; соціальна спрямованість діяльності, яка орієнтована, насамперед, на захист прав і свобод громадянина; високий рівень професійної компетентності, який досягається впровадженням ідеології «освіти протягом життя»; позапартійність; активна діяльність структур громадського суспільства у правоохоронній сфері; відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки під час розв'язання складних ситуацій, які виникають у правоохоронній практиці, що забезпечує довіру і підтримку населення.

Обґрунтовано концептуальну модель управління розвитком публічної служби особливого призначення, яка базується на впровадженні універсальної системи збалансованих показників її діяльності, що дозволяє підвищити результативність управління розвитком органів особливого призначення в Україні. До особливостей цієї моделі належать такі: структурна ідентичність зі стратегічної картою розвитку органів особливого призначення; наявність

причинно-наслідкових зв'язків між показниками як усередині кожної логічної складової системи, так і між ними та дотримання принципу балансу; поєднання індивідуальної та організаційної систем збалансованих показників.

Зазначена модель базується на таких компонентах: навчання та розвиток людських ресурсів, внутрішні процеси, споживачі. Вони об'єднують цілі, наведені у стратегічній карті розвитку публічної служби особливого призначення. Авторська модель має удосконалену структуру збалансованої системи показників діяльності з урахуванням специфіки публічної служби особливого призначення.

Запропоновано алгоритм перспективного цілепокладання, що враховує особливості органів особливого призначення і полягає в послідовному формуванні місії, бачення, стратегії і на її основі стратегічної карти розвитку, що містить групи цілей за компонентами збалансованої системи показників: навчання та розвиток людських ресурсів; внутрішні процеси; споживачі. Розроблено алгоритм визначення заходів, необхідних для досягнення запланованих значень показників. Цей алгоритм максимально враховує чинні плани роботи, що істотно полегшує побудову нової системи, і в той же час дозволяє реалізувати вимоги збалансованої системи показників, що висуваються до системи заходів.

Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні, на думку автора, має включати такі заходи: актуалізація та синхронізація нормативно-правової бази; закріплення особливостей адміністративно-правового статусу посадових осіб публічної служби особливого призначення; систематизація та уніфікація процесу її проходження; формування єдиної системи публічної служби особливого призначення; формування системи управління розвитком публічної служби особливого призначення. Метою цього процесу має стати формування спроможного кадрового корпусу, що складається із співробітників нового типу: професіоналів високого класу, які постійно прагнуть до службового зростання, мають високі моральні якості, розвинене почуття

громадянського обов'язку, відповідальністю за виконання покладених на них службових завдань щодо захисту держави і громадян.

Ключові слова: публічна служба особливого призначення, інститут, розвиток, управління розвитком, принципи, статус.

ANNOTATION

Botvinov RG Development of a public service of special purpose in Ukraine. - On the rights of the manuscript.

Thesis for a doctor degree of sciences in public administration, in Public Administration, specialty 25.00.03 – public service. – Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. – Dnipro, 2018.

The dissertation substantiates a set of conceptual ideas concerning the functioning and development of public service of the special purpose; the author presents it as the subsystem of the public service, which provides internal and external security of the state, protects the rights, life and health of man and citizen; carries out its special powers, determined by the special functions of this type of service in accordance with the procedure established by the legislation, in particular the power of wide application of measures of state coercion, has differentiated areas of competence, staying in this form of public service is a professional activity in the exercise of functions, rights and responsibilities of state authorities special character; its status in the general system of state-service relations in Ukraine. The following suggestions were elaborated for improvement of its activity in the practice of public administration in Ukraine.

It is justified, that the problem of functioning and development of a public service of the special purpose in Ukraine in a special period, the existence of a permanent threat from the Russian Federation and the implementation of the European integration vector of the state development becomes extremely important.

State-service relations, which are formed under such conditions, should become the basis for the further development of a democratic state governed by the rule of law. It is extremely acute for state power bodies of the special purpose, which are to provide conditions for the development of the security, human and citizens rights. According to the author's point of view, while determining the place of each type of service in the public service system, we should proceed from the conceptual position, according to which, the public service, as well as public authority, is unique in its legal nature and differs only in solving tasks.

Therefore, the division of the public service into types occurs depending on the various activities of the state. Using the logic of interconnection and subordination of the categories «general - special - particular», the following approach is proposed: general - public service - is divided according to its purpose into ordinary and special, so, a specialized, military and judicial service is singled out. In this regard, it is important to trace the relationships, to highlight the general and specific nature of public service of the special purpose.

It is proved that in the terms of creation of legal state, the institution of «legal principle» acquires special significance in the field of state-service relations. The author understands the principle of public service of the special purpose as the basic, guiding principle fixed directly or indirectly in the norms of law, which defines the content of state-service relations and has a binding character for the participants in these relations. The following groups of legal principles of organization and activity of the public service of the special purpose are allocated: anthropic (constitutional) and institutional, which are divided into principles of organization and functioning of public service as a social-legal institution. The principles of service activity of special purpose, which the author divides into statuses, establish the specific content of state-service relations, disciplinary and moral principles. The latter ones constitute the guiding principles that determine the moral qualities of a person who joins public service of the special purpose.

Despite the general nature of the legal principles, depending on the particular type of public service, these principles are modified and acquire a specific content.

The author's institutional principles are differentiated into general and special (typical for certain types of special purpose service). In addition, the necessity of creating and standardizing a general list of principles for a public service of the special purpose has been justified.

The public service of the special purpose in Ukraine is shown on the position of the modern stage of development of the Ukrainian state and society. At the same time, the common features that unite it with other types of public service, and those features that determine its autonomy and independence in public service relations, promote the implementation of the policy of the state and civil society, aimed at protecting the rights and freedoms of a man and a citizen, ensuring an adequate level of national security.

The general social functions of public service of the special purpose are characterized: social-organizational (public service of the special purpose as a sample, the ideal type of organization); social and communication (communication of public service of the special purpose with a society, taking into account the public opinion); social-informational (informing the society about the activities of special purpose agencies); the function of control (compliance with legislation by the officials and citizens); the function of social regulation (regulation of relations in the field of labor, property, housing, etc.). In addition, the content of a number of special functions of public service of the special purpose is considered: adjusting, warning, improving the efficiency of management, ensuring the effective use of public funds. The peculiarities of the service in law enforcement agencies, military and judiciary services were determined.

The general and the most priority elements of service in law-enforcement bodies are characterized: state-legal and military nature of service; the presence of special measures that ensure the stability and continuity of the service; consistent career growth of employees depending on success in the service, personal qualities and professionalism; special legal status of employees and requirements for their professional training, stipulated by the necessity of strict and steady execution of laws and implementation of state coercion in the field of law enforcement; special order

of appointment and further service in law enforcement agencies; presence in the system of service of class ranks and special ranks, which establishes seniority relations and the strict nature of official subordination in the service system; the introduction of Oath to service and other regulators, which facilitate the formalization of the official duty and its consolidation in legal norms; special disciplinary requirements, which are often generalized in the disciplinary disciplines; the proliferation of a number of these requirements in the field of non-governmental relations, in which unfair behavior of an employee may undermine the credibility of the state or a specific law-enforcement structure; establishment of age and other (physical condition, conviction, family ties, etc.) restrictions on occupying certain positions; a special procedure for the appointment of employees to management positions; availability of advanced training and personnel training system; the establishment of special restrictions related to hiring and performing the service; special guarantees of legal and social protection of employees, including the procedure for calculating the terms of service, pension provision.

The main differences of military service are described: pre-applicability of military service, that is, the possibility of using special (military) methods for solving the tasks, use of means for armed struggle (weapons and special equipment, both individual and collective). Such opportunity is not granted to any type of public service; performance of military service is exercised both voluntarily and as a military duty of a part of the population of the state, which is also not typical for other types of public service; state organizations and bodies in which the military service is established to fulfill the functions of ensuring the defense and security of the state, that is.

The peculiarities of the professional activity of judges as a public service are emphasized. Signs of the judiciary are serving to public duty, honesty, adherence to principles, responsibility, independence, and the priority of the law.

It is proved that the central place in the legal provision of public service of the special purpose is the creation of a solid legal basis for the status of its officials. It is

proved that the central place in the legal provision of public service of the special purpose is the creation of a solid legal basis for the status of its officials.

Currently, there are no single legal bases and theoretical approaches to the definition of the specifics of this type of public service, which complicate the formation of unified bases of the legal status of public servants of a special purpose. The legal status of officials of public service of the special purpose is regulated by more than ten laws of Ukraine and more than a hundred of departmental normative legal acts defining the legal status of separate bodies of executive power, law enforcement bodies and the procedure for their service in them, as well as regulating their service career in military and judiciary services. Sometimes these normative acts have been co-ordinated with each other through different periods of their adoption.

The administrative and legal status of officials of public service of the special purpose, who occupy positions of public servants, is established by the Law of Ukraine «On Civil Service», including the restrictions, obligations, rules of service performance, responsibility, as well as the procedure for resolving the conflict of interests and official disputes. Although, this law does not relate to all types of public service of the special purpose. The author substantiates the necessity of adopting the framework law of Ukraine «On public service», as well as creating a register of positions of special purpose agencies.

The peculiarities of the financial provision of officials of public service of the special purpose were considered and significant disparities were found, in accordance with the Decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the financial provision of military men, the privates' and officers' staff and some other persons» dated on August 30, 2017, No. 704, «On Amendments to some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine regarding remuneration of employees of the prosecutor's office «on August 30, 2017, No. 657, etc. In the opinion of the author, despite the increase in remuneration in some law enforcement agencies, in general, its level is not adequate to the challenges and risks, which public service officials of the special purpose face with in their specific service activities.

The significance of socio-cultural determinants of the development of public service of the special purpose has been analyzed, in particular, the role of disciplinary statutes in the formation of professional standards of behavior has been determined and it is proved that the basis for forming the values of a public service of the special purpose may be: «Standards of Integrity», that are found in the Integrity Development Program for improving the efficiency of Departments defense and security of NATO member-states; The Model Code of Behavior for Public Servants, endorsed by Committee of Ministers of the Council of Europe and the Bangalore Principles of Judicial Behavior, approved by the UN Economic and Social Council resolution, which form the basis for the behavior of public servants; so they should be guided by it while performing their official duties.

The common features of performance of the law enforcement bodies, which are inherent in the countries of Europe, have been emphasized: independence and autonomy; multi-channel financing; the social orientation of activity, which is oriented, first of all, on the protection of the rights and freedoms of a citizen; a high level of professional competence, which is achieved through the implementation of the ideology of «life-long education»; non-partisanship; active work of civil society structures in the law-enforcement sphere; transparency, publicity, constant appeal to public opinion while solving complex situations in law enforcement practice, which ensures the trust and support of the population.

The conceptual model of management of the development of public service of the special purpose, based on the introduction of a universal system of balanced indicators of its activity, is substantiated, which allows to increase the effectiveness of management of development of special purpose agencies in Ukraine. The peculiarities of this model include the following characteristics: structural identity with a strategic development card for special purpose entities; the presence of causal relationships between the indicators both inside each logical component of the system and between them, and observance of the principle of balance; combination of individual and organizational systems of balanced indicators.

This model is based on the following components: personnel training and development of human resources, internal processes, consumers. They combine the outlined goals in the strategic plan of the development of public service of the special purpose. The author's model has an improved structure of a balanced system of performance indicators, taking into account the particularities of public service of the special purpose.

The algorithm of perspective purpose-setting, which takes into account peculiarities of special purpose bodies, is offered; it lies in the fact that the mission, vision, strategy and a strategic development model containing groups of goals over the components of a balanced system of indicators: training and development of human resources; internal processes; consumers should be gradually elaborated. The algorithm of determination of the steps, necessary for achievement of the planned values of indicators, is developed.

This algorithm takes into account the current plans of activity, which greatly facilitates the construction of the new system, and at the same time allows to realize the requirements of a balanced system of indicators for the system of actions.

It is in the author's opinion that the development of public service of the special purpose in Ukraine should include the following steps: updating and synchronization of the normative-legal base; consolidation the peculiarities of the administrative and legal status of officials of public service of the special purpose; systematization and unification of the process of their service career; formation of a unified system of public service of the special purpose; formation of a management system for the development of public service of the special purpose. The purpose of this process should be to create a new type of a human resources corps, composed of: high profile experts, who are constantly striving for promotion in career ladder, have high moral qualities, advanced sense of civilian liabilities, and are responsible for defense of the state and citizens.

Key words: public service of the special purpose, institute, development, development management, principles, status.

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Монографії

1. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія / Р. Г. Ботвінов. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 279 с.

2. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро:ДРІДУ НАДУ, 2017. – 263 с.

Особистий внесок автора: розділ 1.2, с. 24 – 30.

Статті, опубліковані у наукових фахових виданнях з державного управління

3. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації/ Р. Ботвінов // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук.пр. – 2016. – № 1 (15). –14 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf).

4. Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: сутність та ознаки / Р. Ботвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 3 (67). – С. 103 – 107. – Режим доступу : http://www.oridu.odessa.ua/9/new_options/pdf/006/Botvinov.pdf.

5. Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття/ Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 2 (29). – С. 130 – 136.

6. Ботвінов Р. Підходи до класифікації видів державної служби/ Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 3 (30). – С. 114 – 119.

7. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. –

Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 4 (31). – С. 44 – 50.

8. Ботвінов Р. Служба в правоохоронних органах України в умовах реформ: функціональний аспект // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2016. – № 2 (16). – 12 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/18.pdf).

9. Ботвінов Р. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – № 2 (16). – С. 94 – 101.

10. Ботвінов Р. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка / Р. Ботвінов // Аспекти публічного управління = Public Administration Aspects. – 2016. – том 4, № 9-10. – С. 91 – 98. – Режим доступу : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/299/294>.

11. Ботвінов Р. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в сучасному українському суспільстві / Р. Ботвінов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 4 (49). – С. 156 – 163. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_49/zmist.html.

12. Ботвінов Р. Принципи публічної служби в правоохоронних органах / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 1 (32). – С. 110 – 115.

13. Ботвінов Р. Публічна служба в Національній поліції України: нормативно-правова колізія / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 2 (33). – С. 94 – 100.

14. Ботвінов Р. Реалізація правоохоронних функцій спеціалізованими видами публічної служби України / Р. Ботвінов // *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України : електрон. вид.* – 2017. – Вип. 1. – 12 с. – Режим доступу : http://nadpsu.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=771:derzhavne-upravlinnya&catid=12:nauka&Itemid=252.

15. Ботвінов Р. Військова служба України як інститут публічної служби / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 3 (34). – С. 128 – 134.

16. Ботвінов Р. Класифікація принципів публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 3 (71). – С. 151 – 157.

17. Ботвінов Р. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 1 (17). – С. 89 – 99.

18. Ботвінов Р. Діяльність публічної служби особливого призначення щодо захисту прав людини в Україні / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 4 (35). – С. 149 – 154.

19. Ботвінов Р. Професійна культура посадових осіб публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління: теорія та практика: електрон. зб. наук. пр. – 2017. – № 2 (18). – 15 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)).

20. Ботвінов Р. Статусні характеристики посадових осіб публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 2 (18). – С. 94 – 101.

21. Ботвінов Р. Методологія дослідження публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Аспекти публічного управління = Public Administration Aspects. – 2017. – Т. 5, № 12. – С. 91 – 98.

Статті в зарубіжних виданнях

22. Ботвінов Р. Реалізація принципу захисту прав людини публічною службою особливого призначення в Україні / Р. Ботвінов // VisegradJournalonHumanRights. – 2017. – № 3. – С. 3 – 12.

23. Ботвинов Р. Организационно-правовые основы прохождения

публичной службы особенного назначения / Р. Ботвинов // *Legea si Viata*. – 2017. – № 10/2. – С. 12 – 24.

24. Ботвінов Р. Структура і завдання публічної служби особливого призначення в Україні / Р. Ботвінов // *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. – 2017. – № 10. – С. 5 – 9.

25. Botvinov R.
The Real State Law Enforcement Functions Specialized Types of Public Service of Ukraine / R. Botvinov // *The World of Politics, Society, Geography*. – 2016. – № 5/16 (23 August). – P. 24 – 40.

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	22
ВСТУП.....	23
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ.....	34
1.1. Стан наукової розробки дослідження проблеми розвитку публічної служби особливого призначення в Україні.....	34
1.2. Концептуальні засади інтерпретації поняття «публічна служба особливого призначення»	44
1.3. Методологія дослідження публічної служби особливого призначення..	62
1.4. Принципи публічної служби особливого призначення.....	74
Висновки до розділу 1	99
РОЗДІЛ 2	
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: СТРУКТУРНО- ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР	104
2.1. Організаційно-функціональний аналіз публічної служби особливого призначення	104
2.2. Характеристика органів особливого призначення	129
2.3. Роль публічної служби особливого призначення у реалізації функцій держави.....	141
2.4. Соціальні функції публічної служби особливого призначення.....	155
Висновки до розділу 2	173
РОЗДІЛ 3	
ХАРАКТЕРИСТИКА ТИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ.....	177
3.1. Служба в правоохоронних органах України: сутність та види.....	177
3.2. Військова служба в умовах становлення в Україні правової держави...	196
3.3. Особливості публічної служби в судових органах.....	219

3.4. Професійна діяльність суддів як публічна служба особливого призначення.....	226
Висновки до розділу 3.....	244
РОЗДІЛ 4	
ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ.....	251
4.1. Посада як ключовий елемент структури органів особливого призначення.....	251
4.2. Статусні характеристики посадових осіб публічної служби особливого призначення.....	268
4.3. Інституційні форми публічної служби особливого призначення.....	285
4.4. Соціокультурні детермінанти розвитку публічної служби особливого призначення.....	303
Висновки до розділу 4.....	319
РОЗДІЛ 5	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ.....	323
5.1. Організація публічної служби особливого призначення в зарубіжних країнах.....	323
5.2. Основні тенденції розвитку публічної служби особливого призначення в зарубіжних країнах.....	339
5.3. Концепція управління розвитком публічної служби особливого призначення на основі збалансованої системи показників її діяльності....	356
5.4. Оцінювання розвитку персоналу публічної служби особливого призначення.....	388
Висновки до розділу 5.....	405
ВИСНОВКИ.....	408
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	418
ДОДАТКИ.....	467

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВАС –	Вищий антикорупційний суд
ВККС –	Вища кваліфікаційна комісія суддів
ВРЮ –	Вища рада юстиції
ДКВС –	Державна кримінально-виконавча служба України
ДМС–	Державна міграційна служба України
ДПСУ –	Державна прикордонна служба України
ДСНС–	Державна служба з надзвичайних ситуацій України
ДФС –	Державна фіскальна служба України
ЄСПЛ –	Європейський суд з прав людини
ЗСП –	Збалансова система показників
ЗСУ –	Збройні Сили України
КК –	Кримінальний кодекс
КОРД –	Корпус оперативно-раптової дії
КРІ –	Ключові показники ефективності
МВС –	Міністерство внутрішніх справ України
МВФ –	Міжнародний валютний фонд
МЗС –	Міністерство закордонних справ України
Мін'юст –	Міністерство юстиції України
НАБУ –	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК –	Національне агентство з питань запобігання корупції
ООП –	Органи особливого призначення
ОРД –	Оперативно-розшукова діяльність
ПСОП –	Публічна служба особливого призначення
САП–	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ –	Служба безпеки України
СОБ –	Стратегічний оборонний бюлетень
ЦОВВ –	Центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах, коли істотно реформується публічне управління в Україні, важливим напрямом цієї діяльності є створення спроможної системи публічної служби в усіх її проявах. Одним із елементів цієї системи є публічна служба особливого призначення, адже структури, що її утворюють, виникли як результат реформаційних процесів – Національне антикорупційне бюро України, Національна гвардія України, Національна поліція України тощо. Досягнення збалансованості і правового забезпечення функціонування і розвитку публічної служби особливого призначення, прийнятого в розвинених демократичних державах – надскладне завдання. Тим часом публічна служба особливого призначення реалізується в складних умовах. З одного боку, в умовах перманентної військової загрози з боку Російської Федерації збільшується навантаження на Державну прикордонну службу, Збройні Сили України, Національну гвардію, Службу безпеки України, з іншого – в умовах непримиренної боротьби з корупцією, яка проводиться керівництвом держави, виникає суспільний запит щодо діяльності інших органів особливого призначення: Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Державної фіскальної служби України, де питання проходження служби є особливо важливим з огляду на специфіку та складність професійної діяльності. За цих умов актуалізується потреба в науковому обґрунтуванні специфіки та умов проходження публічної служби в зазначених органах, визначенні їх місця, принципів, завдань і функцій у загальній системі публічної служби. Актуальність дослідження публічної служби особливого призначення пов'язана і з розширенням правового статусу українських громадян, що потребує належного захисту їх прав і свобод.

Отже, дослідження публічної служби особливого призначення є доцільним кроком у контексті реалізації однієї з ключових цілей реформ,

визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» – «втілення нової української ідеї – ідеї гідності, свободи і майбутнього». Це і визначило актуальність проблеми дослідження.

Методологічну основу дослідження складають роботи визначних представників наукової школи за спеціальністю «Державна служба» – її засновника, С.М. Серьогіна, професорів Т.Е. Василевської, Н.Т. Гончарук, Н.С. Калашник, Н.А. Липовської, В.М. Олуйка, Т.І. Пахомової, А.С. Сіцинського, І.Г. Сурай, І.В. Шпекторенка. Важливе значення для визначення понятійно-категорійного апарату дослідження мали наукові праці В.В. Баштанника, М.І. Карпи, А.І. Дудника, О.А. Задихайло, І.П. Лопушинського, О.С. Петренко, О.В. Попової, О.І. Сушинського, В.Р. Тимківа, В.П. Тимощука, О.В. Хорошенюк, А.М. Школика, Н.В. Янюк, у яких проаналізовано сутнісні риси та принципи публічної служби, запропоновано її типологізацію. Слід зазначити, що комплексного дослідження, яке б охоплювало всі підвиди служби особливого призначення, немає. Є низка наукових праць, у яких висвітлюються проблеми розвитку митної служби та особливості її проходження (І.М. Квеліашвілі, Г.В. Кулик, Є.Є. Курасова, О.О. Марценюк, С.П. Петрусь, І.В. Письменний, В.В. Ченцов та інші – це найчисленніша група робіт, присвячених проблемам розвитку підвиду служби особливого призначення та професійної діяльності її посадових осіб), податкової служби (В.В. Білоус, М.О. Горобинський, А.В. Лепеха, **О.О. Чикаренко**), прикордонної служби (М.А. Литвин, М.О. Маланчій, І.М. Савенко, А.С. Сіцинський та інші); служби в правоохоронних органах (О.М. Бандурка, Ю.О. Загуменна, А.М. Куліш, М.І. Мельник, В.І. Осадчий, Т.О. Пікуля, А.М. Подоляка, О.В. Петришин, О.Ф. Скакун, М.В. Цвік), зокрема в органах внутрішніх справ (М.Ф. Криштанович, Н.П. Матюхіна, С.В. Петков), прокуратури (Н.О. Рибалка, С.І. Нечипоренко), пенітенціарної служби (М.М. Ребкало, І.Г. Богатирьов, А.О. Гель, О.М. Джужа, Д.В. Ягунов та інші).

Отже, стан наукової розробки проблематики розвитку публічної служби особливого призначення можна визнати недостатнім. Існують розрізнені

нечисленні дослідження, у яких проаналізовано проблеми функціонування і розвитку її окремих суб'єктів, як-от: митна, податкова, прикордонна служби тощо, у той же час відсутній комплексний підхід до її визначення та аналізу особливостей її функціонування та розвитку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування» (ДР № 0199U002827) за темою «Соціально-політичні складові становлення та розвитку публічного адміністрування в Україні» (ДР № 0116U002652) (2016 р.), де здобувачем обґрунтовані аспекти розвитку публічної служби особливого призначення в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є обґрунтування комплексу концептуальних положень щодо функціонування та розвитку публічної служби особливого призначення, її статусу в загальній системі державно-службових відносин України та розробка пропозицій з удосконалення її діяльності у практиці державного управління в Україні.

Для досягнення мети визначено такі завдання дослідження:

- систематизувати наукові підходи до диференціації публічної служби та обґрунтувати критерії щодо її типологізації;
- визначити змістовні характеристики та розкрити сутність і принципи публічної служби особливого призначення в Україні;
- проаналізувати методологічні підходи дослідження розвитку публічної служби особливого призначення;
- виокремити організаційно-функціональні характеристики публічної служби особливого призначення в загальній системі публічної служби;
- розкрити роль публічної служби особливого призначення в реалізації функцій держави;
- дослідити специфіку проходження публічної служби особливого призначення та визначити соціокультурні детермінанти її розвитку;

- узагальнити зарубіжний досвід організації та розвитку публічної служби особливого призначення;
- обґрунтувати концептуальну модель управління розвитком публічної служби особливого призначення в Україні на основі впровадження збалансованої системи показників її діяльності;
- розробити практичні рекомендації щодо управління персоналом публічної служби особливого призначення в умовах реформування системи публічного управління в Україні.

Об'єктом дослідження є система публічної служби.

Предметом дослідження є розвиток публічної служби особливого призначення в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є система загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання: методи структурно-функціонального, системного, порівняльно-правового аналізу, формально-логічний метод тлумачення правових норм, інтегративного праворозуміння, аксіологічний метод, теорія організаційного розвитку, метод моделювання.

За допомогою структурно-функціонального підходу автор визначає структуру та функції публічної служби особливого призначення в загальній системі публічної служби та її роль у виконання функцій держави. За допомогою порівняльно-правового аналізу визначено загальне й особливе у функціонуванні цього інституту. Метод сходження від абстрактного до конкретного дозволив визначити сутнісні риси та принципи публічної служби особливого призначення. Формально-логічний метод тлумачення правових норм використовувався для аналізу нормативно-правових засад розвитку публічної служби особливого призначення. Метод моделювання використовувався при розробці концептуальної моделі управління розвитком публічної служби особливого призначення в Україні. За допомогою системного аналізу автор визначає контури системи органів особливого призначення, – та її місце в системах вищого порядку – секторі безпеки й оборони, загальній

системі публічної служби, системі правоохоронних органів. Методологія інтегративного праворозуміння використана для інтерпретації «особливого призначення» цього виду служби. За допомогою аксіологічного методу автором визначено місію та цінності публічної служби особливого призначення. На основі теорій організаційного розвитку розроблено концептуальну модель управління розвитком публічної служби особливого призначення в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні комплексу концептуальних положень щодо функціонування та розвитку публічної служби особливого призначення, її статусу в загальній системі державно-службових відносин України та розробці пропозицій з удосконалення її діяльності у практиці державного управління в Україні.

Найважливіші наукові результати, що характеризують новизну і розкривають логіку та зміст дисертаційного дослідження, полягають у такому:

у перше:

- обґрунтовано концепцію функціонування та розвитку публічної служби особливого призначення, яке полягає в забезпеченні прав людини та громадянина та умов розвитку національної безпеки; розроблено концептуальну модель управління розвитком публічної служби особливого призначення в Україні, яка базується на алгоритмі побудови системи збалансованих показників, зокрема адаптовано універсальну систему показників TPS (TotalPerformanceScorecard, розроблену Рамперсадом К. Х'юбертом) для публічної служби особливого призначення, який містить методологію визначення її місії, бачення, конструювання стратегічної карти розвитку, особисту та організаційну системи збалансованих показників, управління якістю та компетенціями, що забезпечує процес перманентного удосконалення, розвитку та навчання, на основі чого конкретизовано підходи до управління персоналом публічної служби особливого призначення, зокрема запропоновано діагностичний інструментарій оцінювання посадових осіб

публічної служби особливого призначення та методичні рекомендації щодо запобігання їх професійній деформації;

- визначено поняття «публічна служба особливого призначення», під якою автор розуміє підсистему публічної служби, що забезпечує внутрішню та зовнішню безпеку держави, захищає права, життя і здоров'я людини і громадянина; здійснює свої спеціальні повноваження, обумовлені спеціальними функціями цього виду служби у встановленому законодавством порядку, зокрема повноваження широкого застосування заходів державного примусу, має диференційовані зони компетенції, перебування на цьому виді публічної служби є професійною діяльністю щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади особливого характеру;

- виокремлено комплексні характеристики внутрішніх процесів функціонування публічної служби особливого призначення, серед яких виділено: превентивні, реактивні, проактивні. Встановлено, що до превентивних процесів належать своєчасне виявлення загроз національній безпеці України, можливих порушень прав людини та громадянина та діяльність щодо попередження цих явищ. Реактивні внутрішні процеси спрямовані на миттєве реагування на виникнення військової загрози, забезпечення громадської безпеки і порядку, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, тероризму, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. До проактивних внутрішніх процесів автор відносить визначення вимог до спроможностей органів особливого призначення, потреб у ресурсах, необхідних для належного виконання завдань, стратегічного планування та оцінювання ефективності діяльності, реформування органів особливого призначення відповідно до пріоритетів, визначених Стратегією національної безпеки України, міжнародних правових норм та обумовлених процесами інтеграції України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;

удосконалено:

- методологічний підхід інтегративного праворозуміння для інтерпретації «особливого призначення», зокрема визначено роль етично-правових орієнтирів у формуванні професійних стандартів поведінки та обґрунтовано джерела формування цінностей публічної служби особливого призначення та формат відповідних вимог до її посадових осіб;

- підходи до інтерпретації функцій публічної служби особливого призначення, зокрема охарактеризовано загальні соціальні функції публічної служби особливого призначення: соціально-організаційну; соціально-комунікаційну; соціально-інформаційну; функції соціального регулювання та контролю; конкретизовано зміст низки спеціальних функцій публічної служби особливого призначення стосовно її суб'єктів;

- методи застосування універсальної системи збалансованих показників її діяльності, адаптованої до сучасних умов розвитку держави, до особливостей якої належать: структурна ідентичність зі стратегічної картою розвитку органів особливого призначення; наявність причинно-наслідкових зв'язків між показниками як усередині кожної логічної складової системи, так і між ними та дотримання принципу балансу; поєднання індивідуальної та організаційної систем збалансованих показників, а також запропоновано алгоритм визначення заходів, необхідних для реалізації запланованих цілей;

дістали подальшого розвитку:

- підходи до визначення принципів публічної служби особливого призначення, які автор поділяє на конституційні та інституційні. Виділено принципи службової діяльності особливого призначення, які автор поділяє на статусні, що встановлюють конкретний зміст державно-службових відносин: рівний доступ до публічної служби з урахуванням особистісних, професійних та ділових якостей кандидатів; професіоналізм і компетентність посадових осіб; їх відповідальність за невиконання або неналежне виконання покладених на них посадових обов'язків; забезпечення державного захисту посадових осіб, дисциплінарні та моральні принципи, які визначають етично-правові вимоги до моральних якостей особи, що проходить публічну службу особливого

призначення: патріотизм, політична незалежність, антикорупційна стійкість, повага честі і гідності особистості;

– розуміння специфіки проходження публічної служби особливого призначення, зокрема визначено ознаки правового, організаційного та соціального статусу її посадових осіб, вимоги та обмеження, пов'язані з їх специфічною професійною діяльністю, у тому числі: державно-правовий та тією чи іншою мірою воєнізований характер служби; наявність спеціальних заходів, що забезпечують її стабільність і наступність; послідовне кар'єрне зростання співробітників залежно від успіхів на службі, особистих якостей і рівня професіоналізму; особливий правовий статус співробітників і вимоги до їх професійної підготовки, обумовлені необхідністю чіткого і неухильного виконання законів і здійснення застосування державного примусу від імені держави у сфері охорони права; спеціальний порядок призначення на посади та подальшого проходження служби; наявність у системі служби класних чинів і спеціальних звань; спеціальні дисциплінарні вимоги; встановлення особливих обмежень, пов'язаних з прийомом на службу та її проходженням; спеціальні гарантії правового і соціального захисту співробітників, у тому числі особливий пільговий порядок обчислення строків служби та призначення пенсії;

– підходи до адаптації зарубіжного досвіду функціонування публічної служби особливого призначення, зокрема узагальнено тенденції її розвитку, до яких віднесено демілітаризацію, демократизацію, деполітизацію, впровадження сервісної ідеології та запропоновано діагностичний інструментарій для оцінювання особистих та моральних якостей співробітників публічної служби особливого призначення відповідно зі «Стандартами доброчесності», які містяться в Програмі розбудови доброчесності для підвищення ефективності відомств оборони та безпеки країн-учасниць НАТО; Модельним Кодексом поведінки державних службовців, схваленим Комітетом Міністрів Ради Європи та Бангалорськими принципами поведінки суддів, схваленими резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що положення дисертації можуть бути використані: у подальших наукових дослідженнях специфічної професійної діяльності на державній службі та у правоохоронних органах; у правотворчій діяльності, спрямованій на вдосконалення управління персоналом публічної служби; у навчальному процесі при підготовці магістрів публічного управління; при написанні підручників, навчальних посібників, довідкової та методичної літератури, монографій з проблем розвитку публічної служби.

Результати дисертаційного дослідження впроваджені в роботу органів державної влади, зокрема використані у практичній діяльності: Генерального штабу Збройних Сил України пропозиції щодо впровадження цінностей доброчесності відповідно до стандартів доброчесності та організації моніторингу цього процесу були враховані під час підготовки плану заходів щодо реалізації програми «Україна – НАТО з професійного розвитку сектору безпеки та оборони», а також враховані рекомендації щодо впровадження індивідуальної системи збалансованих показників ефективності службової діяльності (довідка про впровадження № 7148/С від 21 березня 2018 р.); Державної фіскальної служби України враховані пропозиції, що стосуються розробки заходів щодо впровадження оцінювання результатів діяльності посадових осіб на основі збалансованої системи показників, а також програми запобігання професійній деформації персоналу (довідка про впровадження № 465/99-99-01-23-18 від 23 березня 2018 р.); Всеукраїнського Центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування Національного агентства України з питань державної служби під час підготовки програматематичних короткострокових семінарів «Актуальні питання реалізації нового законодавства пр. державну службу», «Європейські стандарти демократичного врядування», «Україна – НАТО: напрями співробітництва та партнерства» враховані пропозиції щодо впровадження цінностей доброчесності на державній службі та запобігання професійній деформації державних службовців (довідка про впровадження № 690 від

28 грудня 2017 р.); Дніпропетровської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження № 33/0/13-18 від 13 березня 2018 р.), Міжрегіонального управління Нацдержслужби у Дніпропетровській та Запорізькій областях враховані пропозиції, що стосуються впровадження інструментарію оцінювання кандидатів до вступу на посади державної служби під час проведення конкурсного відбору, зокрема визначення їх антикорупційної стійкості (довідка про впровадження від 20 грудня 2017 р.); Головного управління Національної поліції у Дніпропетровській області враховані пропозиції стосовно розробки заходів щодо підвищення ефективності професійної діяльності посадових осіб, яка пов'язана з охороною громадського порядку та громадської безпеки, а також в частині удосконалення заходів соціального захисту цих посадових осіб (довідка про впровадження № 131/0/01-04 від 23 листопада 2017 р.); Головного управління ДФС у Дніпропетровській області враховані пропозиції, що стосуються розробки заходів щодо впровадження оцінювання результатів діяльності посадових осіб на основі збалансованої системи показників, а також програми запобігання професійній деформації персоналу (довідка про впровадження № 12431/10/04-36-04-29 від 20 березня 2018 р.); Відділу урядового фельд'єгерського зв'язку Держспецзв'язку в м. Дніпро в роботі з персоналом впроваджено інструментарій оцінювання особового складу щодо визначення їх моральної та психічної стійкості, запобігання професійній деформації, застосування індивідуальної системи збалансованих показників (довідка про впровадження № 17/1-04-01 від 19 грудня 2017 р.); у навчальному процесі Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в процесі впровадження розробленої автором Програми тематичного короткотермінового семінару «Управління розвитком публічної служби» (акт про впровадження від 18 грудня 2017 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним дослідженням автора. Ідеї, положення, наукові результати, висновки та

пропозиції одержані і сформульовані автором особисто. У дисертаційному дослідженні не використовувалися матеріали кандидатської дисертації автора. Всі наукові публікації видані особисто автором. У колективній монографії [2] ним підготовлено окремий підрозділ.

Апробація результатів дисертації. Матеріали дисертації оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських, регіональних науково-практичних конференціях, а саме: «Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект» (Дніпро, 2016); «Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2016, 2017); «Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком» (Дніпро, 2017); «Теорія та практика державної служби» (Дніпро, 2016, 2017); «Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні» (Одеса, 2017); «Освітньо-наукове забезпечення складових сектору безпеки і оборони України» (Хмельницький, 2017); «Децентралізація публічного адміністрування в умовах інтеграції України до європейської спільноти: проблеми та перспективи» (Севєродонецьк (Україна), 2017); «Публічне управління: проблеми та перспективи» (Харків, 2017).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження висвітлено в 35 публікаціях, з них 2 монографії, у т.ч. одна одноосібна, 23 статті в наукових фахових виданнях, у тому числі 4 статті в зарубіжних наукових виданнях, 10 тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій, у т.ч. міжнародних.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 497 сторінок, з них 417 – основний текст, 5 таблиць, 9 рисунків. Обсяг основного тексту дисертації – 17,37 авторських аркушів. Список використаних джерел налічує 470 найменувань, з них 454 кирилицею та 16 латиницею.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

1.1. Стан наукової розробки дослідження проблеми розвитку публічної служби особливого призначення в Україні

У світовому демократичному просторі триває перманентний процес розвитку систем публічної служби. Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, обумовлює необхідність розвитку цієї інституції і в Україні, на основі поєднання державних і громадських інтересів, необхідної для збереження стабільності і надійності, без яких вона не може бути суверенною державою, повноправним учасником міжнародних відносин, проводити ефективну внутрішню політику. Однією з умов цього є раціонально побудована і ефективна система публічної служби.

В Україні поняття «публічна політика», «публічне управління», «публічна служба» поки досить рідко використовуються в нормативних документах, хоча розуміння необхідності функціонування влади саме як публічної поступово складається як серед науковців, так і безпосередньо в системі публічного управління. У контексті наукового супроводу здійснюваних реформ великого значення набуває аналіз проблем функціонування інституту публічної служби.

На початку нового століття, коли виникла потреба у формуванні та законодавчому регулюванні діяльності адміністративної системи на новій основі, почалася активна дискусія стосовно використання і трактування таких понять, як «державний», «громадський», «публічний». Незважаючи на широку дискусію в науковому середовищі стосовно доцільності використання терміна «публічне

управління», до якої долучилися такі відомі науковці, як : В.Д. Бакуменко [12], В.В. Баштанник [16, 17], М. М. Білінська [21], В.М. Мартиненко [113], І.В. Письменний [257], С.М. Серьогін [392] та багато інших, – термін «публічна служба» тривалий час інтерпретувався виключно у контексті поєднання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Слід зазначити, що вперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» закріплено в п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [148]. Коментуючи це визначення, Н.О. Рунова зазначає, що його навряд можна визначити вдалим, та пропонує власне: публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців [380]. Відповідно до положень ст. 5 Конституції України, державним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (наразі належить і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів.

Першим комплексним дослідженням публічної служби в Україні стала кандидатська дисертація О.С. Петренко, яка запропонувала власний підхід до її інтерпретації, розглянувши публічну службу як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби [250]. Детально аналізує публічну службу В. Тимків у статті «Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні» [420]. Він наводить власне визначення терміна: публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами

покладено виконання публічних функцій держави. Науковець виокремлює в межах «публічної служби» за функцією державної влади «державну службу» та за функцією недержавної влади – «місцеве самоврядування». У межах роду «державна служба» він виділяє шість видів, у межах роду «служба в органах місцевого самоврядування» – чотири види публічної служби [420]. Продовжуючи цю тему, М. Карпа та А. Дудник виокремлюють основні складові публічної служби: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та ін.[136]. Крім того, М. Карпа деталізує у своїх роботах принципи та поняття публічної служби [137]. Визначенню категорії «публічна служба» присвячена і стаття О.А. Задихайло [114]. Уточненню груп суб'єктів публічної служби присвячена робота О.В. Хорошенюк [431]. Підсумовуючи наукову дискусію, зазначимо, що більшість науковців схиляються до схожих висновків: єдине існуюче законодавче визначення є недосконалим, оскільки базується на неповному переліку категорій службовців; публічна служба інтегрує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; потрібно унормування цієї дефініції шляхом визначення поняття «публічна адміністрація». Як зауважує львівська дослідниця Н. Янюк, «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших» [454].

Дійсно, Вищий адміністративний суд України вказав, що «визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування» [282].

Також з'явилося узагальнене визначення поняття публічного службовця, визначене Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського

Союзу. У праці «План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування» впроваджується термін «публічні службовці», який «об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [264, с. 200].

Низка праць, присвячених публічній службі, належить львівському досліднику О.І. Сушинському [367; 418]. Він розглядає особливості організації публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності. Водночас, на його думку, інститут правової відповідальності є чинником системності організації публічної влади та публічної служби. Органи публічної влади, насамперед держава через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідальні за гарантування цієї найвищої соціальної цінності, що зумовлює правову, зокрема конституційну, детермінацію інституту публічної служби та насамперед таких її видів, як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. З нормативно закріплених у законодавстві України концепцій публічної служби можемо вивести неявне чи навіть латентне розуміння сутності публічної служби як причинно-наслідкової зв'язаності повноважень, процесу їх здійснення та їх результату. Однак саме концепція публічної служби як «результат», а не лише як процес якраз і видається скоріше найбільш латентною. Можна також стверджувати і про причинно-наслідкову зв'язаність реалізації права та його «результату». Фундаментальний зв'язок різниці компетенції та компетентності в системному зв'язку з результатом є сутнісним у понятті «відповідальність» та основою нового розвитку концепції публічної служби. У такому сенсі публічна служба – це засіб здійснення публічної влади та публічного управління. Отже, публічна служба саме як прогнозований чи стандартизований правовий процес і результат здійснення публічної влади та публічного управління це і є запити чи

очікування, спрямовані до публічної служби загалом і до кожного публічного службовця зокрема, і які визначають сутність їхньої відповідальності. Феноменом поняття «публічна служба», попри різні доктринальні та нормативні визначення, є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій чи «роботи» в суспільних інтересах загалом і насамперед в інтересах громадянина, громади та народу, скільки необхідна та достатня умова задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту. Однак цей феномен не прописаний буквально ні в чинній Конституції України, ні в законодавстві про публічну службу. В аспекті субсидіарності та субституційності як принципів організації публічної влади та публічної служби, очевидним є відповідальність «вищої місії» за вирішення в розумні строки питань, пов'язаних із реалізацією права, у тому числі й упередження правопорушення, наприклад органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. У такому сенсі правова відповідальність, що включає зміст і характер роботи та контроль за її виконання, і санкції як її міра є критерієм класифікації посад публічних службовців і створення профілів професійної компетентності відповідних посад. На думку О.І. Сушинського, сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту і результату [367].

На думку О.В. Попової, публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду [274].

Існуючі термінологічні лакуни намагається заповнити О.В. Хорошенко у своїй дисертації «Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект» [430] та низці публікацій. Зокрема, у статті «Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби» автор пропонує доповнити перелік структурних елементів публічної служби сервісною службою та службою в спеціальних органах управління публічною службою [431]. Ми не можемо

підтримати думку дослідниці, яку десять років тому вперше висловила О.С. Петренко, щодо визначення публічної служби як інтегрованого інституту [250], адже інтеграція – це одна з функцій власне інституту, який в дезінтегрованому стані просто перестає існувати, розпочинається процес деінституціоналізації. Тому доречніше вжити термін «інституціональний комплекс», який стосовно державної служби пропонує Н.А.Липовська [185].

Однак навіть через п'ятнадцять років терміни «публічна служба» та «публічний службовець» вживаються в науковій літературі із застереженнями, побіжно, уривками і фрагментарно, тобто в загальному плані. Однією з об'єктивних причин цього є те, що сучасна українська система державної служби не є системою публічної служби, а сформована як служба державна, тобто має набагато вужчі межі.

На основі зарубіжного досвіду можна сказати, що поняття «публічна служба» в більшості країн трактується однозначно: до неї включають всіх чиновників державного адміністративного апарату (державних службовців), співробітників муніципальних органів управління (муніципальних службовців), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій. Цієї думки дотримуються і низка українських фахівців [367; 368; 369].

У 2007 р. вийшло перше комплексне видання, присвячене проблематиці публічної служби, за редакцією В.П. Тимощука, А.М. Школика [368]. У роботі розглядаються теоретичні питання щодо поняття публічної служби, її видів, принципів та практичні аспекти реформування публічної служби в Україні, зокрема проблеми чіткого розмежування політичних та службових посад, організації управління системою державної служби, вступу на службу, службової кар'єри, припинення служби тощо. Важливою частиною видання є також вибірка перекладених на українську мову законів зарубіжних країн про публічну службу та рекомендації Ради Європи.

Важливе місце в розробці теорії публічної служби займає колективна монографія: «Публічна служба: системна парадигма», підготовлена науковцями Дніпропетровського регіонального інституту державного управління [369], у

якій обґрунтовано теоретичні засади та визначено системні характеристики публічної служби, узагальнено підходи до її модернізації в контексті реформування державного управління.

Публічна служба як система є впорядкованою сукупністю елементів (підсистем), взаємозв'язків між ними і з зовнішнім соціальним середовищем у процесі досягнення цілей публічного управління. Системний підхід акцентує увагу на дослідженні публічної служби як єдиного цілого, що має загальні характеристики системи, зазначені вище, на співвідношенні, взаємозв'язках і взаємозалежності структурних елементів. Система публічної служби утворюється підсистемою пріоритетів, цілей і принципів владно-управлінського впливу на громадську життєдіяльність, що виражається зазвичай у правових формах, і включає такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів; від гілки влади – службу законодавчої гілки влади, виконавчої і судової; залежно від видової диференціації – цивільну, військову та службу, проходження якої передбачає спеціальні звання, зокрема службу в правоохоронних органах. Кожен із цих видів публічної служби – цивільна, військова і правоохоронна – є за своєю природою службою державі. Тому диференціація і державної, і тим більше публічної служби не повинна істотно змінювати статус службовця.

Якщо застосувати функціональний аналіз для визначення диференціації публічної служби, то слід виходити з аналізу функцій держави. Функції держави – головні напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність. Функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів, які є частиною апарату держави і відображаються в компетенції, у предметі ведення, у правах і обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними. Наведені нижче функції держави відображають реалізацію загальносоціальних, або «спільних справ» (а не класових), що забезпечують об'єктивне існування людей. Можна

класифікувати функції сучасної держави за різними критеріями: суб'єктами, об'єктами, способами, засобами та іншими елементами державної діяльності.

Функції держави за засобами її діяльності: законодавча; виконавча (управлінська); судова; правоохоронна; інформаційна. Функції цивілізованої держави за сферами (об'єктами) її діяльності можна поділити на внутрішні і зовнішні (рис. 1.1). Внутрішні функції забезпечують внутрішню політику держави, їх можна поділити ще на дві основні групи: регулятивні та правоохоронні. Зовнішні функції забезпечують зовнішню політику держави за двома основними напрямками: зовнішньополітична діяльність (тут особливе значення має функція оборони країни) і зовнішньоекономічна діяльність [225].

Отже, можна побачити місце всіх видів публічної служби, які були перераховані раніше: зовнішні функції – дипломатична служба, служба в органах доходів і зборів (ДФС), політична служба; внутрішні функції – цивільна державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, військова служба, служба безпеки України, професійна діяльність суддів та прокурорів, служба в органах цивільного захисту тощо. Одне із центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності цивілізованої держави займає виконання завдань із захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. Цей різновид державної діяльності в юридичному аспекті дістав назву «правоохоронна діяльність», а установи, що її здійснюють, – «правоохоронні органи». Кожній державі притаманна реалізація певних державних функцій. Кожна конкретна функція держави поєднує в собі зміст, форми та методи здійснення впливу відповідною гілкою державної влади (законодавчою, виконавчою, судовою), застосування якого пов'язано з особливостями конкретного об'єкта державного впливу. Правоохоронні органи виконують ті внутрішні функції держави, які мають завданням протидію загрозам правам і свободам людини, власності, правопорядку [118].

У науковій літературі нерідко підкреслюється спеціальний (особливий) характер служби в правоохоронних органах (поряд з військовою службою).



Рис. 1.1. Функції держави

Дійсно, публічна служба може бути загального і спеціального характеру; загальний характер службових відносин проявляється в міжгалузевому аспекті, коли публічно-службові функції реалізуються через усталені загальні стандарти

і підходи, що стосуються всіх сфер діяльності, а службові відносини спеціального характеру мають виражену галузеву спрямованість, яка проявляється через професійну діяльність державних службовців [388].

Ураховуючи ту обставину, що предметом нашого дослідження є публічна служба особливого призначення, зупинимось на аналізі наукових праць, присвячених цій проблематиці, хоча науковці ще не виділяли її як окремий вид публічної служби.

Слід одразу зазначити, що комплексного дослідження, яке б охоплювало усі підвиди служби особливого призначення, немає. Є низка наукових праць, у яких висвітлюються проблеми розвитку митної служби та особливості її проходження (І.М. Квеліашвілі [140], Г.В. Кулик [172], Є.Є. Курасова [174], Н.А. Липовська [183], О.О. Марценюк [197], С.П. Петрусь [253], І.В. Письменний [256], Н.М. Стецюк [407], В.В. Ченцов [434] та інші – це найчисленніша група робіт, присвячених проблемам розвитку підвиду служби особливого призначення та професійної діяльності її посадових осіб), податкової служби (В.В. Білоус [22], М.О. Горобинський [86], А.В. Лепеха [178 – 180], О.О. Чикаренко [438], Ю.П. Шаров [441]), прикордонної служби (М.А. Литвин [188], М.О. Маланчій [193, 194], А.С. Сіцинський [397 – 398], І.М. Савенко [381]); дипломатичної (А.О. Гончарова [82]); служби у правоохоронних органах (О.М. Бандурка [13], Ю.О. Загуменна [118], А.М. Куліш [173], М.І. Мельник [199], В.І. Осадчий [243], Т.О. Пікуля [263], А.М. Подоляка [266], М.В. Цвік [433]), зокрема в органах внутрішніх справ (М.Ф. Криштанович [163 – 165, 167, 169], Н.П. Матюхіна [198], С.В. Петков [254]), прокуратури (С.І. Нечипоренко [229], Н.О. Рибалка [377]), пенітенціарної служби (І.Г. Богатирьов [23], А.О. Гель [78], О.М. Джужа [103], М.М. Ребкало [373], Д.В. Ягунов та ін. [452]).

Таким чином, виникає потреба комплексного аналізу публічної служби особливого призначення.

Публічна служба є одним із найважливіших видів цілеспрямованої діяльності людини, а також усього суспільства і держави в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного політичного управління. Підстави її

поділу за видами різні і численні. Нерідко вони вступають між собою у певні суперечності й не дозволяють правильно визначити той чи інший вид публічної служби, що здійснюється у межах різних видів публічного управління.

Публічна служба в сучасному світі різноманітна і охоплює все більш сфер діяльності людини. Поступово відбувається перерозподіл її функцій: багато функцій служби державної переходить до інших елементів цієї системи, а види публічної служби вимагають подальшої диференціації, як це відбувається в сучасних демократичних країнах.

Служба – один з основних видів соціальної діяльності, тому необхідне особливе політико-правове регулювання не тільки державної служби, а й інших видів служби, що функціонують сьогодні і можуть виникнути в майбутньому. У публічній службі зайняті тисячі громадян, права та обов'язки яких у сфері трудової діяльності повинні бути чітко позначені й зафіксовані.

Виключна увага з боку української держави тільки до одного виду служби – державної – за наявності в суспільстві більшої кількості інших публічних функцій, що вимагають їх виконання різними видами служби, не відповідає повною мірою вимогам будівництва «відкритої» правової держави і громадянського суспільства. Необхідні корективи і перегляд такої офіційної лінії в регулюванні відносин служби і суспільства. Створення теоретико-правової бази для формування інституту публічної служби та її різновидів передбачає аналіз як загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів багатьох найважливіших проблем організації та політико-правового регулювання даної сфери суспільних відносин. Завданням науки «державне управління», таким чином, є розробка доктринальних вказівок, дотримання яких забезпечить розширення меж системи української служби.

1.2. Концептуальні засади інтерпретації поняття «публічна служба особливого призначення»

В умовах розбудови державності особливого значення набуває публічна служба як невід'ємний атрибут функціонування сучасної держави. Розгляд

публічної служби в більш широкому розумінні дозволяє по-новому поглянути на ознаки кадрового наповнення апарату державної влади. Особливо актуальним це є для органів виконавчої влади особливого призначення, таких як: органи прокуратури, доходів і зборів тощо, – де проблема проходження служби є особливо важливою з огляду на специфіку функцій. У зв'язку з цим актуальним вважаємо проаналізувати взаємозв'язки, виділити загальне та особливе в проходженні публічної служби особливого призначення.

Як уже зазначалось, моментом відліку у специфікації цього виду публічної служби є визначення в Кодексі адміністративного судочинства України, де виокремлено політичну службу, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [148].

До нашої уваги потрапляє військова, спеціалізована служба, служба в правоохоронних органах, професійна діяльність суддів. Обґрунтуємо такий підхід.

З огляду на те, що зазначене законодавче положення містить невичерпний перелік видів публічної служби, ряд науковців зауважують, що існує нагальна потреба більш детальної класифікації публічної служби, оскільки визначені кодексом різновиди є видами різного порядку, що порушує логічні правила класифікації стосовно дотримання єдиного критерію. Так, за класифікацією публічної служби, запропонованою С.В. Ківаловим та Л.Р. Білою-Тіуною, служба в органах прокуратури має бути віднесена до спеціалізованої служби, яка водночас є різновидом державної служби – одним із чотирьох основних напрямів публічної служби (поряд з політичною, суддівською та муніципальною) [142, с.16-17].

Постановка проблеми публічної служби з точки зору найширшої її інтерпретації, багатогранність видових проявів публічно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачають особливий пізнавальний інтерес до питання про класифікацію видів публічної служби. Найголовнішим здобутком загальнотеоретичної класифікації публічної служби є те, що вона дає змогу

оглянути різноманітні види публічно-службової діяльності в масштабах усього суспільства, його цілісної державної організації. При цьому важливо підкреслити як ті ознаки, що підлягають загальнотеоретичному осмисленню, будучи загальними для всіх різновидів публічної служби, так і ті, які становлять безпосередній інтерес для галузевих досліджень.

Відповідно до сучасних підходів до аналізу публічної служби, які вироблено в межах теорії публічного управління, ми можемо констатувати явну недостатність суто функціонального визначення цього важливого інституту. Дійсно, публічна служба це, крім іншого, система специфічних і достатньо складних правових, управлінських, професійних та інших відносин, що встановлюються між її окремими елементами, між різними ланками публічної служби і визначають характер здійснення публічними службовцями їх основних завдань. У цьому сенсі, зважаючи на багатоаспектність інституту публічної служби, ми маємо всі підстави для того, аби ввести поняття видів публічної служби, яке відображає основні різновиди публічної служби, що сполучені за подібними ознаками статусу публічних службовців, їх завдань, повноважень, порядку вступу на службу, її проходження тощо.

У чинному законодавстві досить важливим є питання про види публічної служби. Згадаємо теоретичну полеміку щодо державної служби, яка проаналізована в статті І.В. Письменного, Н.А. Липовської [255].

Застосування методу видової класифікації є природним науковим способом дослідження будь-якого комплексного явища. При цьому в сучасній науці існує декілька класифікаційних моделей як державної служби в цілому, так і тих критеріїв, які мають бути покладені в основу виділення тих чи інших видів державної служби. Зрозуміло, що різні класифікаційні моделі є більш чи менш вдалимими, так само як і ті критерії, які пропонуються як основа цих класифікацій. Проте хотілося б звернути особливу увагу саме на принцип єдності тієї чи іншої класифікації та її критерію, оскільки в ряді випадків ми спостерігаємо виділення тієї чи іншої кількості видів державної служби на основі різних критеріїв. У цьому плані не можна не погодитися з тезою О.В.

Петришина, який наголошує, що за умови недотримання принципу єдності критерію класифікації пропонована класифікаційна модель не може претендувати на понятійну стрункість та узгодженість [252, с.142].

Прикладом такої класифікації видів державної служби, в основу якої покладено різні критерії, може бути відома модель Ю.М. Старилова, який зазначає, що «...загальновизнано розподіляти державну службу на два види: цивільну (наприклад, служба в державних органах, в адміністрації області) та мілітаризовану (наприклад, військова служба, служба в органах внутрішніх справ, податкової міліції і т. д.), цивільна служба і мілітаризована можуть включати в себе різні підвиди цих служб, що об'єктивно необхідні державі і створені нею для реалізації спеціальних функцій та особливої внутрішньогалузевої компетенції» [406].

Як і будь-яка класифікаційна модель, класифікація видів державної служби ставить перед нами насамперед питання щодо визначення критерію цієї класифікації. Оскільки ж таких критеріїв може бути знайдено одразу декілька, то відповідно ми отримуємо і різні класифікаційні моделі, детально розглянуті І.В. Письменним, Н.А. Липовською [255].

У роботах Ю.П. Битяка та О.В. Петришина запропоновано класифікувати державну службу відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади: а) на державну службу в органах законодавчої влади; б) державну службу в органах виконавчої влади; в) державну службу в органах судової влади [20].

Однак, як цілком справедливо зауважує С.Д. Дубенко, такий поділ аж ніяк не охоплює всієї багатоманітності видів державної служби [107, с.12]. Зокрема, в поле своєрідної «класифікаційної невизначеності» потрапляє служба в органах прокуратури, оскільки в Конституції України прокуратуру, з одного боку, не визначено як окрему гілку державної влади, а з іншого – її не віднесено до органів будь-якої з трьох класичних гілок влади.

На противагу щойно згаданим класифікаційним моделям чимало інших дослідників пропонують виділяти такі два види державної служби:

класифікована і некласифікована державна служба. До першого з окреслених видів належать ті державні службовці, які мають спеціально встановлену для них систему класних чинів, рангів чи звань, а до другого – ті, що працюють на державній службі, але їх посади не підлягають класній класифікації. Так, у Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, стаття 25 чітко встановлює сім категорій посад державних службовців та передбачає, що в межах категорій державним службовцям може бути присвоєно ранг – з першого по п'ятнадцятий [304]. Такий критерій (наявність чи відсутність класифікаційних чинів, від яких залежать повноваження, права та матеріальне становище державних службовців) є доволі чітким і прозорим. Єдина проблема, яка, на нашу думку, виникає в цьому випадку стосується того, що за умови застосування такого методологічного підходу ми дещо змішуємо різні поняття. А саме – поняття державної служби як такої та поняття державних службовців. Дійсно, використовуючи предикат «класифікована» чи «некласифікована» служба, ми відносимо його не стільки до інституту державної служби в цілому, скільки до окремих державних службовців. Недарма в щойно згаданому нами законі «Про державну службу» надається класифікація саме службових посад, а не видів державної служби. Отже, на законодавчому рівні питання класифікації ані державної, ані публічної служби не знайшло свого вирішення.

У теорії адміністративного права з цього приводу існують різні точки зору. Більше того, немає єдиної думки з приводу того, про що саме йде мова: про «типи», «види», «форми» чи «рівні» публічної служби. Саме такі різноманітні і різноаспектні поняття часто використовуються при характеристиці, зокрема, державної служби. Найчастіше використовується поняття «види» державної служби, рідше – «типи» і «види». Так, В.Л. Коваленко пропонує застосувати принцип поділу всієї державної служби на два основні типи – цивільну службу і мілітаризовану службу і третій, додатковий, тип – спеціалізовану службу. У свою чергу, типи державної служби він поділяє на види [146, с.395]. Ми не можемо підтримати цю точку зору. Адже мілітаризована служба, за визначенням, передбачає можливість використання

вогнепольної зброї її посадовими особами. Спеціалізована служба – це служба в органах виконавчої влади зі спеціальним статусом, як, приміром, митна служба (яка зараз увійшла до складу Державної фіскальної служби). Проте в митних органах (органах доходів і зборів) теж є посадові особи, які згідно з посадовими інструкціями мають право використовувати зброю в певних ситуаціях.

Більше прихильників має точка зору, згідно з якою державна служба поділяється тільки на два види: цивільну і мілітаризовану.

Слово «мілітаризований» бере початок від поняття мілітаризм (фр. Militarisme, від лат. Militaris – військовий). З цього, однак, не випливає, що служба у правоохоронних органах є різновидом військової. Як цілком правильно вказує Д. Бахрах, правильно говорити про два родові різновиди мілітаризованої служби: військова та воєнізована [15], тобто така, що має окремі риси військової (до якої і належить правоохоронна). Такими рисами є, зокрема, більш жорстка, наближена до військової, дисципліна на правоохоронній службі; великі, в порівнянні з цивільною службою, можливості відступу від гарантій, передбачених трудовим законодавством. До цього ж можна віднести і діючий на правоохоронній службі принцип єдиноначальності і персональної відповідальності.

Цей підхід також викликає застереження. Безперечно, що прикордонна служба при такій дихотимізації потрапляє до виду мілітаризованої служби. Проте з 27 березня 2003 року розпочався етап модернізації та реорганізація Прикордонних військ України у Державну прикордонну службу України (ДПС). У цей період, відповідно до затверджених і схвалених Президентом і Кабінетом Міністрів України планами і програмами, був узятий курс на поетапну трансформацію прикордонних військ у спеціальну державну службу, покликану надійно захистити інтереси України на державному кордоні. Поетапне реформування Прикордонних військ України у Державну прикордонну службу України передбачено Програмою дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України, на період до 2005 року, затвердженою Указом

Президента України від 16 листопада 2000 року № 1241 [194]. В останні роки ДПС знову набула ознак мілітаризованості у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації [193].

Аналіз різних точок зору щодо видів публічної служби дає можливість стверджувати, що оскільки саму публічну службу прийнято розуміти у широкому і вузькому аспектах то і класифікувати її також можна з огляду на різні аспекти її розуміння. Види публічної служби в широкому розумінні відповідають класифікації, запропонованій В. Б. Авер'яновим [1] і зафіксованій у проекті Концепції реформи адміністративного права [157].

Так, В.Б. Авер'янов наголосив на актуальній потребі розмежувати значення таких двох понять, як «орган державної влади» та «апарат органу державної влади» [1]. У цьому випадку ми отримуємо можливість класифікувати види публічної служби відповідно до правового статусу публічних службовців, а також безпосередньої функціональної спрямованості діяльності органів публічної влади.

Слід зазначити, що частина спеціалізованих видів служби відповідно до чинного законодавства належить до системи державної служби (наприклад дипломатична служба), а закріпити формальну належність до системи державної служби інших видів (військової, прикордонної тощо) заплановано в розділі III «Концепції адміністративної реформи в Україні» [156]. Підсистеми спеціалізованої державної служби включали такі види: Державна прикордонна служба; дипломатична служба; служба в органах Державної фіскальної служби України; служба у Збройних силах та інших воєнізованих формуваннях України; служба в органах Служби безпеки України; служба в органах прокуратури; служба в органах Міністерства внутрішніх справ; служба в Національному банку та його регіональних органах; служба в судових органах.

Водночас, крім поняття видів служби, у цілому ряді праць пропонується виділяти ще й роди служби. При цьому під родом служби, як пише В. Шкатулла, мається на увазі те спільне, що присутнє в діяльності державних службовців багатьох державних органів об'єднаних за певною спільною

сутнісною ознакою [227, с. 63]. Відповідно до такого визначення роду служби, виділяються такі її роди: військова, управлінська та спеціалізована служба. Кожна з них включає в себе окремі види службової діяльності. Скажімо в межах військової служби виділяються такі види: армійська, прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах безпеки і т.ін. У межах управлінської служби йдеться про управління економічними процесами, управління у фінансово-бюджетній сфері, управління власністю, управління освітою і культурою, управління соціальною сферою тощо. І, нарешті виділяють такі види спеціалізованої публічної служби: судова, кримінально-виконавча, митна, прокурорська, радіаційна, метрологічна, екологічна, служба з надзвичайних ситуацій тощо.

Визначення видів публічної служби за функціональною ознакою (коли кожен вид виокремлюється на підставі специфіки тих функцій, що виконуються тими чи іншими публічними службовцями) може мати два негативні наслідки. З одного боку, ми отримуємо непомірно велику кількість видів публічної служби, оскільки їх буде рівно стільки ж, скільки й органів публічної влади (адже кожен орган публічної влади виконує специфічні для нього функції, має чітко визначені завдання, права та сферу його компетенції). А з іншого боку, майже не має рішення проблема розподілу на види тих публічних службовців, які працюють в різних органах публічної влади, але функції яких частково перетинаються. Наприклад, як судові органи влади, так і органи прокуратури реалізують у своїй діяльності контрольну функцію. Отже, якщо в межах спеціалізованої публічної служби виокремлюються такі окремі види, як прокурорська та судова публічна служба, то тоді виникає питання щодо теоретичних підстав такого розподілу, адже він не може здійснюватись виключно на функціональній основі [255].

Таким чином, як ми бачимо, подібний підхід до систематизації видів публічної служби (коли загальна структура публічної служби надається через поділ публічної служби на роди і види) потребує подальшої розробки.

На наш погляд, визначення суддів як публічних службовців базується на таких положеннях. Судова влада в Україні є однією з гілок єдиної державної влади, певним різновидом її спеціалізації, що наділена власними й особливими завданнями та функціями. Це особливий вид влади. Вона розглядає і розв'язує конфлікти в суспільстві. Це її головне призначення, відмінність від законодавчої і виконавчої влади. Судова влада використовує притаманний тільки їй спосіб подолання суперечності інтересів, виступаючи регулятором відносин суб'єктів суспільства та забезпечуючи їх відповідність нормі права [231]. Водночас, функцією виконавчої влади є практична реалізація рішень судових органів, що проявляється в діяльності Державної виконавчої служби та Державного департаменту виконання покарань [412]. Державна судова адміністрація України є органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Отже, професійна діяльність суддів здійснюється в органах влади, оплачується за рахунок державних коштів, зміст діяльності складається з виконання завдань і функцій держави. Згідно із Законом України «Про державну службу», його дія не поширюється на суддів (ст.3) [302], хоча їх професійна діяльність містить майже всі ознаки службової діяльності, проте поширюється на працівників апарату суду.

У науковій літературі можна побачити також термін «спеціалізована державна служба» [255], яка визначається як складова державної служби, споріднена з нею багатьма ознаками, проте має власні повноваження, функції, специфіку їх виконання, звання (чини, ранги), особливості правового статусу та матеріально-побутового забезпечення і регулюється як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Службовці всіх цих видів спеціалізованої публічної служби є посадовими особами, які виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, утримуються за рахунок державного бюджету, приймаються на службу за особливою процедурою. Це і є ознаками спорідненості спеціалізованої та загальної публічної служби.

Для багатьох спеціалізованих видів публічної служби, включаючи і службу в правоохоронних органах, в основному характерні такі ексклюзивні ознаки: особливості функцій і завдань; наявність особливих організаційно-правових засад; специфіка умов проходження служби, особливо наявність ризику під час виконання посадових повноважень; специфіка безпосередньо професійної діяльності; особливі службові обов'язки (наприклад, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, захист життя і здоров'я людей, охорона громадського порядку та правопорядку тощо); особливі дисциплінарні акти (статути, положення), що враховують специфіку посадових обов'язків і умов проходження служби; специфічні умови і порядок прийому на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проходження випробувального терміну, атестації, припинення служби; особливий статус службовців з чітко визначеним колом прав і обов'язків, який закріплюється адміністративно-правовими актами; особливий порядок притягнення до деяких видів юридичної відповідальності (перш за все адміністративної та матеріальної); спеціальне забезпечення (грошове утримання, соціальні пільги, однострій, знаки розрізнення, особливий порядок обчислення строку служби, пенсійне забезпечення і т.п.) [234, с.49, 51].

Проте новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, який набув чинності 1 травня 2016 року, істотно змінює перелік підсистем державної служби, які можна віднести до спеціалізованої. Так, у ст. 3 визначено сферу дії закону: «дія цього закону поширюється на державних службовців: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) закордонних дипломатичних установ України; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені у ст. 91 цього закону; 8) інших державних органів. Дія цього Закону не поширюється на службовців Національного банку України; суддів; прокурорів; військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно

до закону; осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом» [302].

Крім того, викликає сумнів визначення «спеціалізована державна служба– служба в органах виконавчої влади зі спеціальним статусом».

Поняття «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом» введено до системи органів виконавчої влади указами Президента України від 15 грудня 1999 року «Про систему центральних органів виконавчої влади» № 1672 та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» № 1573. Саме в першому з них сформульовано основні ознаки центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) зі спеціальним статусом, що дозволяли б відмежувати цю групу від інших ЦОВВ. Так, було закріплено, що зазначений орган має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Таким чином, на першому місці серед основних ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом визначено особливі завдання та повноваження такого органу, що, на наш погляд, є досить позитивним. Однак ні в зазначеному указі Президента України, ні в нормативно-правових актах з приводу ЦОВВ зі спеціальним статусом, прийнятих пізніше, не конкретизовано, які особливості компетенції органу потребують надання йому особливого статусу в межах органів певної гілки влади (у цьому разі – виконавчої влади) або ж визначення особливого місця в системі органів державної влади. На жаль, це питання не досліджене і в науці адміністративного права. Здебільшого науковці звертають увагу на те, що ЦОВВ зі спеціальним статусом мають особливу компетенцію, однак ґрунтуються при цьому на положеннях Концепції щодо реалізації ЦОВВ зі спеціальним статусом окремих напрямів урядової політики, віднесеної до їх повноважень і виділених із загального спектру повноважень, що належать до повноважень міністерств [58].

На сьогодні загальні засади формування та діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом закріплені передусім у спеціальному законодавчому акті – Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Відповідно до положень ст. 24 цього закону, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можна поділити на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України – Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України; 2) інші ЦОВВ зі спеціальним статусом, утворені Кабінетом Міністрів України.

О.Совгіря обґрунтовано вважає регулювання ЦОВВ зі спеціальним статусом особливо «слабким місцем» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року. Науковець звертає увагу, що в переліку інших ЦОВВ (окрім міністерств), який міститься у ст.16 закону, відсутнє згадування про зазначені органи. Критерій виділення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з-поміж інших ЦОВВ за законом відсутній [403, с. 7]. Як справедливо звертає увагу В.Дерець, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» мав би містити визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом, їх ознаки, можливі випадки утворення [92, с.202–203].

Звичайно, будь-яку класифікацію можна заперечити. У Російській Федерації, наприклад, державна служба поділяється на цивільну, військову, правоохоронну [233]. При визначенні місця кожного з видів служби в системі публічної служби слід спиратися на концептуальне положення, за яким публічна служба, як і публічна влада, єдина за своєю правовою природою і розрізняється тільки за вирішуваними завданнями. Тому поділ публічної служби на види відбувається залежно від різних напрямів діяльності держави.

Якщо використати логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій «загальне – особливе – спеціальне», можна запропонувати такий підхід: загальне – публічна служба – поділяється за призначенням на звичайну, у якій виокремлюється спеціалізована служба і службу особливого призначення.

До спеціалізованої публічної служби, на наш погляд, належить дипломатична служба, Державна служба України з питань безпеки продуктів та захисту прав споживачів, Державна аудиторська служба, служба державних судово-медичних експертів, Державна міграційна служба України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, служба рибоохорони, служба лісової охорони.

Останнім часом простежується тенденція до поєднання цивільних та мілітаризованих видів служби. Зокрема, мова йде про об'єднання митної та податкової служби у Державній фіскальній службі України, або створення Державної служби України з питань безпеки продуктів та захисту прав споживачів, яка виконує функції в тому числі санітарно-епідеміологічної служби.

Визначимо авторську позицію щодо інтерпретації терміну «публічна служб» особливого призначення» (Табл. 1.1).

Таблиця 1.1.

Нормативно-правові підстави введення терміну «особливий характер»

Назва служби	Визначення
Служба безпеки України	державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України[348].
Національна поліція	Служба в поліції є державною службою особливого характеру [332]
Служба цивільного захисту	є державною службою особливого характеру, яка забезпечує пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, вживає заходів щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період [270]
Державна кримінально-виконавча служба України	є державною службою особливого характеру [300].

Синтезуючи усі ці визначення, пропонуємо ці види служби вважати публічною службою особливого призначення.

Спробуємо визначити сутність «особливого призначення». Проаналізувавши зміст Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Списків виробництв, робіт, цехів, професій і посад, зайнятість працівників в яких дає право на щорічні додаткові відпустки за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці»[317], можна дійти висновку, що жодна з вищезазначених служб у цьому нормативному акті не згадується. У ч.1 ст.91 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено: «1. Особливий характер служби в поліції містить такі спеціальні умови для певних категорій поліцейських: 1) службу у святкові та вихідні дні; 2) службу позмінно; 3) службу з нерівномірним графіком; 4) службу в нічний час» [332].

Почнемо з інтерпретації «особливого». У філософії застосовується категорійний аналіз одиничного, особливого й загального (всезагального).

Виходячи з їх змісту, весь світ складається із нескінченної множини предметів, процесів, явищ, властивостей, відношень. У кожному є ознаки, які відрізняються від ознак інших предметів, явищ і роблять їх неповторними, єдиними у своєму роді [446]. Отже, будь-який вид публічної служби має одиничні ознаки.

Проте в кожному явищі є ще й ознаки подібності чи тотожності з ознаками інших предметів чи явищ. Їх називають загальними. Загальними ознаками будь-якого виду публічної служби є поняття службовця, права, обов'язки, проходження служби і т.ін. [274].

Від категорій одиничного й загального (всезагального) відрізняють категорію особливого, яка виражає діалектичний взаємозв'язок всезагального й одиничного [446]. Категорія особливого має відносний характер. Вона виступає то як загальне стосовно одиничного, то як одиничне стосовно всезагального. Ця категорія виражає різні сторони і форми прояву загальних закономірностей в окремих речах, явищах.

Тепер розглянемо дефініцію «призначення». У Словнику української мови «Призначення» тлумачиться у тому числі як: «роль чого-небудь у

суспільстві; цілеспрямованість, мета створення чого-небудь; мета використання чого-небудь» [278].

Спробуємо визначити зони особливої компетенції публічної служби, проаналізувавши Стратегію національної безпеки 2015 р. [345], у якій визначені актуальні загрози національній безпеці України: агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки і підризу суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території; неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України, зокрема несформованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, його інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість); корупція та неефективна система державного управління; Економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; загрози екологічній, енергетичній, кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів; загрози безпеці критичної інфраструктури [345]. За таких умов окремі види публічної служби мають особливе призначення – здійснення правоохоронної та правозастосовної функцій держави, що полягає в охороні і захисті територіальної цілісності та безпеки держави, законності та правопорядку, захисті прав, життя і здоров'я громадян. Ці види служби характеризуються спеціальним порядком формування і проходження служби, спеціальними вимогами щодо професійної підготовки. Особливими характеристиками цих видів публічної служби є: можливість застосування примусу (легальне застосування насильства); наявність чіткої системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, при прийнятті на таку службу, як правило, визначено жорсткіші вимоги щодо: віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також службовці такої служби мають спеціальні зовнішні атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні чи військові звання.

Отже, публічна служба особливого призначення – це підсистема публічної служби, що забезпечує внутрішню та зовнішню безпеку держави, захищає права, життя і здоров'я людини і громадянина; здійснює свої

спеціальні повноваження, обумовлені спеціальними функціями цього виду служби у встановленому законодавством порядку, зокрема повноваження широкого застосування заходів державного примусу, має диференційовані зони компетенції, перебування на цьому виді публічної служби є професійною діяльністю щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади особливого характеру. Публічна служба особливого призначення виконує покладені на неї функції в інтересах держави і суспільства. Вона утримується, функціонує, розвивається за рахунок бюджетних коштів, які виділяє держава.

У межах сучасного нормативного простору публічна служба особливого призначення структурується так: Державна фіскальна служба України (ДФС); Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; служба у правоохоронних органах (Служба безпеки України (СБУ), служба в органах внутрішніх справ (Національна поліція, Національна гвардія, Державна прикордонна служба України (ДПСУ), служба в органах цивільного захисту), служба в органах прокуратури, військова служба правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)), Державна кримінально-виконавча служба (ДКВС), Державна спеціальна служба транспорту, військова служба, суддівська служба. Діяльність саме цих видів публічної служби спрямована на протидію пріоритетним загрозам національній безпеці України та забезпечення охорони прав і свобод людини. Ознаками публічної служби особливого призначення є те, що: власність – суспільно-службова; праця персоналу має службовий характер, є обов'язковою, з регламентацією прав та обов'язків, в усіх сферах діяльності організація праці визначена відповідними юридичними нормами; матеріальні і соціальні умови виконання службових обов'язків забезпечуються фінансуванням через бюджет на основі встановлених нормативів; розподіл ресурсів між ланками ієрархії здійснюється за схемою адміністративного виділення на основі: нормативів і розпорядчих актів вищих органів, затверджених правил і нормативів формування виробничих та невиробничих фондів, єдиних штатних розписів та організаційної структури за рівнями ієрархії; виконання завдань має

обов'язковий характер та здійснюється через державний механізм, за іншими напрямками діяльності – через встановлені переліки та форми звітності за ієрархією підпорядкування; планування завдань – від досягнутого за минулий термін, оплата за роботу персоналу, а не за результати; врегульована система мотивації праці. Публічна служба особливого призначення не має власних економічних цілей, виконує державні завдання, тобто для неї відсутній внутрішній критерій прибутковості [183].

Якщо звернутися до цих ознак, то можна побачити, що інші види публічної служби – правоохоронна, військова – мають споріднені ознаки.

Згідно зі ст.2. Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби [283].

Служба у правоохоронних органах (правоохоронна служба) – ще один різновид публічної служби – це професійна службова діяльність громадян у правоохоронних органах, служба в установах, що здійснюють функції стосовно забезпечення безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини і громадянина. Поняття правоохоронних органів визначене в законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»: «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» [299].

Основною особливістю служби в правоохоронних органах є те, що вона, з одного боку, є формою здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елементом (видом) публічної служби. Іншими словами, накладення на правоохоронну діяльність принципів публічної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації і здійснення – службою, тобто службовою діяльністю професіоналів, найманих державою для виконання завдань охорони права.

З цього можна зробити висновок, що служба в правоохоронних органах за своєю природою є виконавчою діяльністю. Вона не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість і правосуддя, що є самостійними формами забезпечення правоохоронної функції держави, будучи засновані на інших принципах формування і діяльності. Звідси її специфічні риси, характерні для виконавчої організації державної влади. Виконавча природа цього виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, характерні для виконавчої влади. Вони являють собою взаємообумовлені характеристики її діяльності та організації.

Слід зазначити, що названі (умовно) види служби державі на різних її рівнях проявляються в різному значенні і обсязі. У результаті вимальовується складна матриця структури публічної служби України, яка вимагає нормативного, організаційного та кадрового забезпечення для кожного елемента. Так, функціональні ознаки цих трьох різновидів служби дозволяють виділити їх в окремі види.

Ознайомившись із текстом Закону України «Про державну службу», можемо зазначити про недостатність правового регулювання публічної служби України в цілому, особливо в частині виконання функцій держави щодо конституційних предметів відання, перш за все, щодо забезпечення безпеки держави.

Таким чином, можна зробити висновок, що питання видового поділу публічної служби на сучасному етапі розвитку нашої держави перебуває в стані

неостаточного визначення, а тому потребує більш детального опрацювання та науково-методологічного та правового обґрунтування.

1.3. Методологія дослідження публічної служби особливого призначення

Формування сучасної української державності, закріпленої в Конституції України, зумовило зміни у всіх сферах державно-правового розвитку, привело до переорієнтації загальнонаціональних пріоритетів, обумовило встановлення пріоритету прав і свобод особистості відносно інтересів суспільства і держави. Парадигма соціального розвитку України, заснована на принципах конституційної демократії, гласності, відкритості, підконтрольності держави інститутам громадянського суспільства, привела до руйнування старої партійної номенклатури, докорінних змін у системі державного управління та становлення принципово нового інституту публічної служби та її галузевих різновидів.

Еволюційний розвиток держави закономірно зумовив появу значної кількості теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з розвитком публічної служби. Серед них центральне місце займають проблеми теоретико-правового та методологічного характеру. Указом Президента України №501 / 2015 Затверджено Національну стратегію у сфері прав людини, що зумовлено «необхідністю вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, створення дієвого механізму захисту в Україні прав і свобод людини, вирішення системних проблем у зазначеній сфері» [310].

Разом з тим ефективність забезпечення прав людини в нашій країні і відповідно публічної служби особливого призначення, функціональним призначенням якої є захист цих прав, не повною мірою задовольняє потреби українського суспільства. Президент України Петро Порошенко 17 листопада 2017 р. підписав указ «Про оголошення в Україні 2018 року роком реалізації

правопросвітницького проекту «Я маю право» [334], спрямований на підвищення рівня захисту конституційних прав і свобод громадян. За таких умов значно посилюється соціальна відповідальність публічних службовців особливого призначення – суддів, працівників правоохоронних органів тощо.

У зв'язку з цим наріжним каменем досліджень у сфері регулювання публічної служби особливого призначення стає пошук нових теоретико-методологічних підходів, які дозволяють підвищити суспільну ефективність цього інституту.

Сьогодні загальновідомо, що методологія наукового пізнання процесів і явищ суспільного життя, правових та соціальних феноменів, державного управління в різних сферах носить багаторівневий характер. Визнаючи методологічний плюралізм, гносеологічну цінність різних форм і методів пізнання, сучасні наукові уявлення дедалі більше тяжіють до онтологічного сприйняття й оцінки існуючих державно-правових реалій, тобто оцінці заснованої на єдності світу у всьому його різноманітті. Сучасне гуманітарне знання оперує великою кількістю філософських і державно-правових теорій.

Разом з тим, на переконання багатьох дослідників, принципово нові стани суспільства не піддаються опису на основі застарілого категоріального апарату. Ще П.О. Сорокін відзначав, що людству необхідно новий і ціннісний юридичний світогляд, в якому знайдуть своє вираження і емпіричні основи, і метафізичні істини. Мова йде не про підсумовування, але про їх єдність на базі взаємного збагачення [404, с.504].

Все це передбачає глобальні зміни у свідомості людей, які визначають свою соціальну місію. Основою інтегральної правосвідомості може стати гуманістичне вчення про ноосферу, в розробку якого зробили внесок видатні науковці, зокрема, Тейяр де Шарден, В.І. Вернадський тощо [422, 459].

За таких умов потрібні новий понятійний апарат і сучасні методологічні засоби науки. Відсутність виразних методологічних орієнтирів дослідження проблем публічної служби в цілому і публічної служби особливого призначення зокрема призвела до помітного відставання вітчизняної науки від

загальноновизнаних у розвинених зарубіжних державах підходів до розуміння сутності як у цілому правоохоронної діяльності, так і служби в органах, які реалізують таку діяльність.

З одного боку, сучасна наука, як і раніше, не дивлячись на відому критику, визнає діалектико-матеріалістичний метод пізнання як один з найбільш обґрунтованих способів пізнання навколишнього світу. Діалектико-матеріалістичні уявлення про розвиток суспільства і держави, закладені в працях класиків філософії, не втратили свого значення і сьогодні. Наприклад, абсолютно безперечно звучать численні теоретико-методологічні положення відносно причинно-факторних зв'язків у вивченні соціальних систем та їх елементів [369, с.23].

Розгляд суспільства як цілісної соціальної системи і застосування під час вивчення соціально-правових процесів і явищ системного підходу, закладене в надрах діалектичного матеріалізму, і сьогодні виступає наріжним каменем всієї методологічної системи пізнання об'єктивного світу.

З іншого боку сьогодні матеріалістичні методологічні принципи в теорії соціального пізнання багатьма дослідниками відсуваються на задній план, поступаючись місцем іншим методологічним парадигмам.

Слід констатувати, що сучасні методологічні підходи в теорії державного управління в більшості випадків досить глибоко досліджені і описані в спеціальній літературі, а також у низці дисертаційних досліджень останнього часу.

Розгорнуту класифікацію методологічних підходів до пізнання державно-правових явищ приводять дослідники В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв і Ю.П. Сурмін. Залежно від предметного змісту дослідницької діяльності ними виділяються методології пізнання, оцінки, практики, аналітики, прогнозування, навчання, комунікації, моделювання, конструювання, діагностики, управління, виробництва, перетворення, споживання, суб'єкт-об'єктної взаємодії, суб'єкт-суб'єктної взаємодії, процесів, інновацій, відносин, спільнот, цінностей, норм, систем, а також інституційна і діяльнісна методології. Вченими підкреслюється, що методологія правового регулювання являє собою складну систему

категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, яка забезпечує пізнавальну і практичну діяльність [11, с.28].

Зокрема, аналізуючи методологічні погляди на дослідження природи державної служби як складного соціального явища, що об'єдує різноманіття сутнісних характеристик, Ю.П. Сурмін доходить висновку про їхню обмеженість. На його думку, це обумовлено: по-перше, якісними змінами в суспільстві, динамічними процесами його переходу від індустріальної стадії розвитку до інформаційної; по-друге, демократизацією державної служби в цілому і її галузевих різновидів, що призвела до висування чиновництву принципово нових вимог, пов'язаних з володінням ментальністю, методологією та інструментарієм публічного управління; по-третє, значним ускладненням сутності самої державної служби як соціально-правового явища [416].

Аналіз сучасних правових теорій дозволяє зробити висновок про те, що сьогодні найбільш помітно виділилася теорія інтегративного праворозуміння, у межах якої робиться успішна спроба створення «нового каркасу» теорії держави і права та окремих галузей.

Як і будь-який новий теоретико-правовий напрямок, теорія інтеграційного праворозуміння знаходить все більше і більше прихильників. У поглядах сучасних теоретиків держави і права все глибше простежуються ідеї компромісу, широкого методологічного плюралізму [395]. При наявності деяких протиріч з окремих методологічних питань у вітчизняній науці спостерігається стійка тенденція до розуміння права і, відповідно, держави в їх онтологічній єдності. Центральне місце в теорії інтегративного (а як синонім – онтологічного) праворозуміння відводиться особистості, її прав і свободам як вищим правовим ідеалам і цінностям. З цим складно сперечатися, однак у вітчизняній науці права і свободи особистості розглядаються не на основі західної (ліберально-індивідуалістичної інтерпретації, в якій особиста свобода ставиться понад усе), а з позиції прав і свобод як «вираження розумних основ соціальної нормативності» [228, с.24], що сприяють «збереженню і розвитку людського роду» [127, с.2-3]. Формування вільної і відповідальної особистості,

особистості з високою гідністю є ключовою ланкою, яка відіграє визначальну роль у вирішенні проблем сучасного суспільства [88].

З цим зауваженням важко не погодитися, оскільки аналіз гуманістичних державно-правових і політичних вчень свідчить, що кожне з них стосувалося проблем взаємин окремої особистості з суспільством і державою [127]. У сучасному світі особистість, її права і свободи не в індивідуальному, а саме в загальнолюдському масштабі, визнаються вищою правовою цінністю. Тому в теорії держави і права категорія «особистість» має ключове значення. На наш погляд, сутність і зміст взаємовідносин особистості і держави повинні ґрунтуватися на визнанні пріоритету прав і законних інтересів особистості відносно інших соціально значущих цінностей і обумовлювати встановлення відповідальності держави за дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Подібне гуманістичне розуміння проблем держави, права і політики спостерігається і в роботах провідних зарубіжних вчених, де простежується загальна тенденція у відстоюванні ліберальних цінностей держави і права. Найбільш концентровано сучасна доктрина західноєвропейського ліберального праворозуміння представлена в роботах К. Поппера [276] та інших науковців (Б. Рассел, Л. Вітгенштейн, Т. Кун, І. Лакатос, П. Фейєрабенд), у яких дається філософське обґрунтування основних цінностей ліберальної демократії, перш за все індивідуальної свободи, тобто свободи прийняття самостійних відповідальних рішень та їх здійснення.

Основні демократичні цінності знаходять відображення у всіх напрямках сучасної західної державно-правової думки. Зокрема, відомий американський політолог Г. Лассуелл і його послідовники, які досліджували широкий спектр політичних феноменів, закликають розглядати формальні політичні інститути і структуру процесу прийняття управлінських рішень у соціальному контексті [176]. На їхню думку, основне завдання сучасної науки має бути зведене до пошуку «ключових» особистісних цінностей і мотивацій, які можуть бути встановлені на найвищому рівні узагальнення. Саме соціально значущі цінності визначають політичне середовище в тому чи іншому соціумі.

Разом з тим процес наукового пошуку у сфері методології держави та права не стоїть на місці. На сьогодні здійснюється масштабний пошук нових методологічних підходів у цій сфері наукового знання. У цьому процесі пильна увага дослідників прикута до вивчення вітчизняної і зарубіжної спадщини в сфері методології держави та права. Особлива увага приділяється вивченню праць представників соціологічного, психологічного, феноменологічного, герменевтичного та інших неетатичних (по суті ірраціональних, ідеалістичних) напрямів суспільствознавства на основі їх інтеграції з традиційними матеріалістичними доктринами і концепціями.

Саме в інтеграції (раціональному об'єднанні, синергії) різних напрямів у вивченні державно-правових явищ, різноманітності методологічних підходів і прийомів, їх взаємодоповненні слід здійснювати методологічні побудови при дослідженні проблем держави. У зв'язку з цим традиційний комплексний аналіз проблем публічної служби та її галузевих різновидів може бути істотно доповнений іншими методологічними прийомами.

Таким чином, саме інтегративний підхід повинен бути покладений в основу оцінки сутності процесів і явищ публічної служби особливого призначення. Прикладне ж його втілення полягає в побудові нової вітчизняної моделі публічної служби особливого призначення як одного з центральних елементів правоохоронної діяльності. Наслідком його реалізації стане формування та реалізація нової парадигми публічної служби особливого призначення, заснованої на неетативних принципах пріоритету духовно-морального розвитку посадових осіб органів особливого призначення.

Відсутність єдиної науково обґрунтованої моделі розвитку публічної служби та її галузевих різновидів не дозволяє сьогодні сформувати відповідний законодавчий масив, а в результаті – помітно знижує ефективність функціонування апарату державного управління, не дозволяє проводити ефективну правоохоронну діяльність. Слід зазначити, що правове регулювання публічної служби особливого призначення на сьогодні відстає від реальних

потреб розвитку держави і суспільства і не забезпечує повною мірою правопорядок і організацію забезпечення законності та прав людини.

Отже, увага до проблем методології пов'язана з потребами законодавчої і правозастосовчої практики у визначенні загальних доктринальних настанов побудови сучасної моделі публічної служби особливого призначення, яка адекватно відповідає потребам державного розвитку. При цьому одним з найбільш серйозних питань публічної служби особливого призначення є невідповідність її концептуально-теоретичних основ і практики здійснення.

На нашу думку, науковий аналіз публічної служби особливого призначення передбачає:

1) застосування різних методів наукового пізнання, що дозволяють на основі інтегративності встановити її взаємозв'язки з основними напрямками правоохоронної діяльності;

2) виокремлення та аналіз внутрішніх елементів досліджуваної сукупності, які характеризують предмет, метод, суб'єктний склад, а також їх функціонально-цільове призначення;

3) пізнання особливостей зовнішніх і внутрішньо організаційних зв'язків між елементами системи публічної служби особливого призначення;

4) виявлення основних закономірностей формування і розвитку даного соціально-правового явища, його організаційно-правового регулювання.

На підставі викладеного науковий аналіз публічної служби особливого призначення можна визначити, перш за все, як сукупність методів пізнання, за допомогою яких забезпечується наукове дослідження проблем професійної діяльності громадян із забезпечення функцій державних органів особливого призначення. Як сукупність методів пізнання публічної служби особливого призначення він дозволяє виявити основні закономірності формування та розвитку публічної служби особливого призначення і, що важливо, обґрунтувати найбільш ефективні шляхи їх вирішення. У цьому розумінні аналіз публічної служби особливого призначення може бути використаний як інструмент оптимізації функціонування держави в даній сфері.

Таким чином, вивчення публічної служби особливого призначення має свою специфіку, яка заснована на використанні як загальних наукових, так і спеціальних методів і форм пізнання процесів і явищ. Основним його завданням є виявлення і обґрунтування всіх факторів і аспектів службової діяльності в правоохоронній сфері держави. В основу дослідження повинна бути закладена система знань про кількісні та якісні сторони професійної діяльності посадових осіб органів особливого призначення в сфері здійснення правоохоронної діяльності.

Сутність і зміст сучасної теорії публічної служби особливого призначення складають засади сучасного праворозуміння, що сформувалися за останні два десятиліття у вітчизняній науці на основі переосмислення історичного досвіду держави і суспільства. Їх можна звести до наступних положень:

- в правовій демократичній державі вищою правовою цінністю є людина, її основні права і свободи;
- особистість, її основні права і свободи є основним об'єктом правового захисту держави, її органів і посадових осіб;
- захист особистості здійснюється тільки правовими засобами, які визначаються Конституцією України та чинним законодавством;
- діяльність органів особливого призначення держави здійснюється на основі основоположних правових і організаційних принципів, закріплених у вітчизняному та міжнародному праві;
- ситуаційна доцільність в державному управлінні категорично не може розглядатися в якості підстави обмеження основних прав і свобод особистості;
- діяльність органів особливого призначення може здійснюватися тільки у правовій формі публічної служби особливого призначення;
- публічна служба особливого призначення є професійною службовою діяльністю громадян на основі неетативних засад – патріотизму, службового обов'язку і відповідального служіння Батьківщині та ін .;

- організаційні форми здійснення публічної служби особливого призначення різноманітні, однак їх реалізація підпорядкована єдиній загальнонаціональній меті – зміцненню демократичної соціально орієнтованої державності в сучасній Україні;

- адміністративно-правове регулювання забезпечує закріплення (позитивацію) в адміністративному законодавстві і правозастосовчій діяльності неетативних засад публічної служби особливого призначення, в тому числі вимог духовно-морального характеру до публічної служби особливого призначення.

Діяльність будь-якої організації, і публічна служба особливого призначення не є виключенням, містить два основних процеси: процес функціонування і процес розвитку, які, незважаючи на відмінні характеристики, тісним чином пов'язані між собою. У будь-якій організації є параметри, які необхідно підтримувати в незмінному вигляді, що є основою функціонування і неодмінною його умовою. Процес розвитку полягає в зміні внутрішнього середовища організації та переході в інші умови функціонування в зв'язку з новими вимогами зовнішнього середовища. В процесі розвитку відбуваються внутрішньоорганізаційні зміни, викликані впливом факторів зовнішнього середовища, що характеризуються параметрами, які відображають зростання організації, конкурентний стан, потенціал та ін. Дані параметри характеризують розвиток, якщо сприяють зміцненню організації, надають їй нової якості. Цей процес відрізняється високим рівнем ризику, проте при успішному проведенні процесу розвитку організація створює умови для стабільного функціонування.

Функціонування і розвиток не повинні знаходитися в протиріччі, зміни тільки тоді будуть корисними і прийнятними, коли вони узгоджуються і поєднуються зі збереженням необхідних елементів життєдіяльності. Розвиток має бути орієнтованим на нарощування, а не на руйнування, на доповнення, в гіршому випадку – на безболісну заміну [205].

У науковій літературі розвиток часто ототожнюється з прогресом, (тобто з типом прогресивного розвитку). У зв'язку з цим слід підкреслити відмінність цих понять. По-перше, прогресивний розвиток – лише один з можливих напрямків розвитку складних системних об'єктів. По-друге, розвиток є філософською категорією, а прогрес – категорією зі сфери етики. Етична свідомість є продуктом історії, вона сама піддається змінам, одні її цінності залишаються, інші зникають. Це характерно і для прогресу.

Розвиток можна визначити як структурну еволюцію системи (процесу, явища), що впливає з певної стратегії і супроводжується змінами її кількісно-якісних характеристик, таким чином, розвиток – це процес будь-якого роду змін, який завжди якимось чином спрямований і існує об'єктивно.

Розвитком як процесом можна керувати як на рівні індивідуального життя людини, так і на рівні діяльності організації та суспільства. Пріоритет управління розвитком дасть великі переваги публічній службі особливого призначення – стійкість, конкурентоспроможність, передбачення майбутнього, впевненість.

Розвиток може бути різним, тобто проявлятися як своєрідна тенденція. Тому дослідження конкретних процесів розвитку вимагає визначення і вибору домінуючої тенденції в конкретному періоді часу і просторі, що залежить від управління.

Слід звернути увагу на той факт, що тенденції визначають характеристики розвитку. До останніх можна віднести: еволюційний та революційний; екстенсивний і інтенсивний; прогресивний, регресійний та стагнаційний; послідовний і стрибкоподібний; стійкий і нестійкий; мимовільний і керований тощо. Перераховані характеристики розвитку в своїй сукупності і є предметом управління розвитком.

Розвиток організації – це не просто реакція на дії, виражена в зміні функцій, способів прийняття рішень і комунікацій по досягненню поставлених цілей, це також діяльність, яка сама викликає зміни. Отже, характерна риса організації – цілеспрямована зміна програми дій. Звідси впливають основні

властивості розвитку організацій: доцільність, свідомість, програмованість, здатність до навчання, які залежать від інноваційного потенціалу організації (знання і досвід нововведень), обраної стратегії (напрями розвитку), творчого потенціалу, темпів розвитку, корпоративності (комунікації та організаційної культури). Перераховані властивості можна розглядати як засоби управління розвитком, так як вони можуть виявлятися в різному ступені, і прояв їх залежить від управління.

В основі управління розвитком лежить прийняття управлінських рішень з розробки, коригування та реалізації стратегії, а також підвищення ефективності виконання прийнятих рішень. У свою чергу, ефективні управлінські рішення завжди базуються на аналізі показників діяльності, які є невід'ємною складовою організаційного механізму системи управління. У зв'язку з цим стає очевидним, що для ефективного функціонування змістовним наповненням механізму розвитку має бути система показників, яка була б інструментом реалізації методів управління розвитком організації через прийняття управлінських рішень та їх подальше виконання (Додаток В, табл.; рис.1).

На сьогодні існує велика кількість як показників оцінки діяльності організацій, так і способів їх систематизації з метою застосування в системах управління.

Аналіз сутності та практики використання тієї чи іншої системи показників виявив, що кожна з вищеназваних концепцій має свої переваги і недоліки, які тією чи іншою мірою обумовлюють застосування даних систем у різних сферах діяльності.

Практично всі моделі при їх переробці і переосмисленні можливо використовувати в управлінні державними організаціями, зокрема модель Нортон і Каплана є досить універсальним інструментом, що дозволяє по-новому побудувати систему управління і зробити акцент саме на розвитку. Крім того, збалансована система показників методично добре розроблена і апробована як в сфері бізнесу, так і в державних та неприбуткових організаціях [230, с.14], що дозволить при її впровадженні бути впевненими в успіху (Додаток В, рис.2).

Природно, що наука не стоїть на місці і як і будь-яка інша концепція, ЗСП має свій розвиток. Так на основі ЗСП Рамперсад К. Х'юберт розробив універсальну систему показників (TPS), яку він визначає як «систематичний процес безперервного, послідовного і регулярного вдосконалення, розвитку і навчання, який спрямований на стійке зростання результатів діяльності співробітників і організації. Удосконалення, розвиток та навчання – три базові складові даної цілісної теорії менеджменту. Вони тісно пов'язані один з одним, між ними повинен підтримуватися баланс» [372]. Система TPS складається з наступних п'яти елементів: 1. Особиста система збалансованих показників (PBSC). 2. Організаційна система збалансованих показників (OBSC). 3. Загальний менеджмент на основі якості (Total Quality Management, TQM). 4. Управління результативністю (Performance Management) і управління компетенціями (Competence Management). 5. Цикл навчання Колба (Kolb's Learning Cycle). Не важко помітити, що концепція ЗСП використовується в TPS лише, як одна з п'яти елементів [201]. На думку автора концепції TPS в інших подібних управлінських системах приділяється недостатньо уваги важливого початкового етапу формулювання цілей особистості і співвідношення їх з індивідуальним поведінкою і з прийнятими цілями організації, життєво необхідного для досягнення сталого організаційного та стратегічного розвитку. Мета цього підходу, за словами Рамперсада К. Х'юберта, полягає в досягненні максимального рівня відповідальності та відданості працівників, а також у заохоченні індивідуального навчання, групового навчання і розвитку творчих здібностей (креативності) [372,с.26]. Це означає, що якщо особисті цілі співробітника приймаються до уваги, то він чи вона буде працювати і мислити в відповідно до прийнятих цілей організації. Цей підхід також сприяє формування мотивації, творчого мислення, отримання задоволення від роботи і захоплення роботою, зростанням відповідальності, появі натхнення і ентузіазму. В даній концепції недостатньо приділено уваги фінансовим показникам діяльності та зовнішнім факторам, що впливають на діяльність організації [201].

Ураховуючи, що ознакою публічної служби є відсутність внутрішнього критерію прибутковості, як було зазначено вище, ця концепція, на наш погляд, оптимально підходить для побудови концепції розвитку публічної служби особливого призначення, що буде зроблено в останньому розділі роботи.

1.4. Принципи публічної служби особливого призначення

Перш ніж перейти до аналізу змісту основних принципів публічної служби в цілому і служби особливого призначення як її окремого виду зокрема, на наш погляд, слід розглянути питання про сутність і функціональну роль цих принципів. У спеціальній літературі це питання висвітлено, на нашу думку, не достатньо.

Загальноприйнятим є виділення правових принципів за галузевим критерієм. Так, традиційно виокремлюють принципи, притаманні всій правовій системі в цілому – загальні принципи, які поширюють свої дію на кілька галузей права – це міжгалузеві принципи і принципи, що визначають основні напрями правового регулювання конкретної галузі права – галузеві принципи [449]. З'ясуємо, яке місце в цій системі займають принципи публічної служби.

Потрібно сказати, що деякі автори доповнюють цю традиційну триланкову систему принципами окремих правових інститутів. При цьому загальні принципи конкретизуються або модифікуються стосовно конкретної галузі права, набуваючи тим самим значення галузевих принципів. Відповідно галузеві, або внутрішньогалузеві, принципи конкретизуються в інституційних принципах.

Публічна служба традиційно розглядалася як інститут адміністративного права [1], проте останнім часом такий підхід підлягає критиці в спеціальній літературі. У сучасних наукових публікаціях усе більшого значення набуває точка зору, згідно з якою державно-службові відносини є предметом правового регулювання самостійної галузі або підгалузі права – службового права. Вперше цю ідею висловив Ю.М. Старилов у своїй докторській дисертації і в

підручнику «Службове право» (1996) [406]. Видатний вчений-адміністративіст запропонував ідею формування особливої галузі або підгалузі адміністративного права з власним предметом, методом правового регулювання і особливим змістом [406].

Визначення принципів публічної служби слід розпочати з інтерпретації самого терміна. Так, у праці «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» автори дають таке визначення: принципи публічної служби – основоположні ідеї, які відображають об’єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [368, с. 25].

Таким чином, сутність і основне цільове призначення принципів публічної служби виражається в тому, що вони формують свого роду «загальний підхід» до регулювання публічно-службових відносин, будучи самі соціально і культурно обумовленими. Публічна служба, на думку експертів [368], функціонує на основі певних принципів:

1) верховенства права – підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями;

2) законності – обов’язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) патріотизму і публічності – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов’язків;

4) професійності – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання службових обов’язків;

5) політичної нейтральності – утримання політичного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов’язків;

6) прозорості і відкритості – забезпечення обов’язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина;

7) стабільності – призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів;

8) доброчесності – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень [368].

Ми не повністю погоджуємося з цим висновком, адже він був зроблений десять років тому, і спробуємо це довести за допомогою синтезації принципів, заявлених у підсистемах публічної служби.

Ми будемо розглядати принципи державної служби як основні керівні положення, які визначають основи формування та функціонування не тільки інституту державної, а й публічної служби. Ці положення можуть бути прямо закріплені законом, а можуть впливати із загального змісту правових норм, що регулюють державно-службові і публічно-службові відносини. У науковій літературі досить ґрунтовно розглянуті підходи до систематизації цих принципів [97; 98; 99], тому ми не будемо на цьому зупинятись.

Ситуація дещо змінилася після того, як принципи державної служби стали отримувати легальне текстуальне закріплення в нормативно-правових актах. Власне, законодавче закріплення принципів державної служби в Україні відбулося в 1993 році, коли був прийнятий закон «Про державну службу» (ст. 3) (втратив чинність 30 квітня 2016 року). Закон України «Про державну службу» 2011 р., який так і не набув чинності, визначав дещо інші принципи [303]. Натомість у чинному законі «Про державну службу» 2015 р. (ст.4) перелік принципів дещо змінюється порівняно із законом 2011 р., та істотно різниться із законом 1993 р. (табл.1.2)[302].

Таблиця 1.2

Порівняння принципів державної служби згідно Законів України

«Про державну службу» та відомчих нормативних актів

Принципи державної служби			Органи особливого призначення			
ЗУ «Про державну службу» 1993 р. [304]	ЗУ «Про державну службу» 2011 р. [303]	ЗУ «Про державну службу» 2015 р. [302]	Прокуратура	НАБУ	ДКВС	ДПСУ
служіння народу України	патріотизм та служіння Українському народу	Патріотизму	-	-	-	-
демократизму і законності	законність	законності	+	+	+	+
гуманізму і соціальної справедливості	рівний доступ до державної служби	забезпечення рівного доступу до державної служби	+	+	+	
пріоритету прав людини і громадянина	верховенство права	верховенства права		+	+	+
Професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі	професіоналізм; доброчесність;	+				
	політична неупередженість	+	+	+	+	+
			Політичної нейтральності			
персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни	персональна відповідальність державного службовця					
дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування	прозорість діяльності	прозорості,	+	+	+	+
		ефективності,		взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями		
дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян		стабільності				

Потрібно відзначити досить різносторонній характер цього переліку принципів: у ньому називаються основні конституційні засади, характерні для всього державного устрою і специфічні принципи державної служби. Еклектичність такого переліку обумовлена еклектичністю законодавства, що закріплює основні принципи державної служби.

Законність і верховенство права – це загальні конституційні принципи організації та функціонування виконавчої влади, які своєрідно проявляються в організації державної служби. А професіоналізм і доброчесність є специфічними принципами державної служби. Усі ж принципи в цілому є проявами найважливішого принципу виконавчої влади – ефективності [15].

У зв'язку з цим в літературі першу групу принципів найчастіше називають загальними, а другу – спеціальними. Подібне вживання термінів «загальні принципи» і «спеціальні принципи» вважаємо не цілком коректним, оскільки в цьому випадку між ними відсутні відносини загального і спеціального регулювання. Правильніше було б зазначити, що перша група принципів характеризується більш високим ступенем узагальненості, а друга – має вузький характер.

Ю.М. Старилов розділяє принципи державної служби на конституційні і організаційні [406]. До конституційних принципів державної служби за такого підходу належать принцип рівного доступу громадян до державної служби відповідно до здібностей і професійної підготовки; принцип законності; принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина; принцип позапартійності державної служби. Іншими словами, ці принципи безпосередньо впливають з положень Конституції України і конкретизуються в законодавстві про державну службу.

Організаційні ж принципи відображають механізм побудови і функціонування державної служби, державного апарату, забезпечення ефективної адміністративної діяльності в державних органах. Зокрема, до них належать: принцип підконтрольності і підзвітності державних службовців; принцип професіоналізму і компетентності державних службовців; принцип

прозорості і відкритості державної служби; принцип відповідальності державних службовців за виконання обов'язків.

Повністю поділяючи загальний підхід, запропонований Ю.М. Стариловим, відзначимо, що ці групи принципів державної служби різняться не тільки за сферою їх діяльності і джерелами нормативного закріплення, але й за метою. Організаційні принципи закріплюють інтегративні характеристики державної служби як соціально-правової системи. Вони є внутрішніми, іманентними даній системі. Однак з позиції системного підходу система державної служби, у свою чергу, може розглядатися як підсистема або елемент системи більш високого порядку. Відповідно, крім власних детермінант розвитку, на неї впливають «зовнішні чинники». Наприклад, принцип рівного доступу до державної служби в конкретній ситуації може не відповідати операційним інтересам державної служби (недолік кандидатів, дефіцит часу і под.). Однак цей принцип спрямований не на реалізацію внутрішніх власних потреб державної служби, а на забезпечення конституційного права громадян України на участь в управлінні державою.

Екстраполюючи цей підхід на публічну службу, з одного боку, виділимо конституційні принципи публічної служби, які, будучи «зовнішніми» відносно неї, визначають місце і соціальне призначення інституту публічної служби в соціальній системі в цілому. З іншого боку, можна виділити операціональні, «внутрішні» принципи публічної служби як окремого публічно-правового інституту, спрямовані на реалізацію її власних завдань.

Отже, конституційні засади задають основні напрями розвитку публічної служби в рамках політико-правової системи. Вони обумовлені не стільки її «внутрішніми», операціональними завданнями і потребами, скільки необхідністю кореляції з політико-правовими основами суспільства і держави. З цієї позиції розглянуті нами конституційні принципи виражають зовнішні зв'язки публічної служби з іншими політичними та правовими інститутами. Оскільки такі принципи відображають основні напрями державно-правового устрою в цілому, то більшість із них закріплюються в Конституції України або

безпосередньо впливають з конституційно-правових норм. У цьому сенсі їх дійсно можна назвати конституційними принципами (Ю.М. Старилов).

Якщо говорити про конкретні принципи публічної служби, то до конституційних принципів слід, на наш погляд, віднести: верховенство права; законність; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; рівний доступ громадян до публічної служби; відкритість публічної служби та її доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців.

З огляду на те що ці принципи, як ми говорили вище, є зовнішніми детермінантами формування і функціонування системи публічної служби, вони часто стають межами самостійності власне адміністративного регулювання публічно-службових відносин. Іншими словами, завдання публічної служби можуть вирішуватися виключно відповідно до цих принципів. Наприклад, відкритість публічної служби та її доступність громадському контролю в ряді випадків може створювати певні складності в управлінській діяльності, тим більше стосовно діяльності публічної служби особливого призначення. Однак цей принцип спрямований не на спрощення процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, його завдання – виконання вимоги системи вищого порядку – гласності і демократизму.

Подібну функцію виконує і принцип рівного доступу до публічної служби. Незалежно від конкретних кадрових потреб, доцільності проведення конкурсу тощо вакантна посада повинна заміщатися виключно на конкурсних засадах. До операціональних принципів публічної служби можна віднести: професіоналізм і компетентність публічних службовців; захист публічних службовців від неправомірного втручання в їх професійну службову діяльність як державних органів і посадових осіб, так і фізичних і юридичних осіб.

Перелік цих принципів розширюється спеціальними законами та іншими нормативно-правовими актами про окремі види публічної служби. Так, у Законі України «Про державну службу» названі, крім зазначених, такі принципи:

стабільність; професіоналізм; патріотизм; доброчесність; ефективність; політична неупередженість [302].

Зупинимось на аналізі принципів ще однієї важливої підсистеми публічної служби – служби в органах місцевого самоврядування.

Ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року №2493-III визначає основні принципи служби в органах місцевого самоврядування: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді [349].

Як можна побачити, знову простежується поєднання конституційних (верховенства права, демократизму і законності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки) та організаційних (служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади тощо) принципів.

Аналогічна ситуація простежується з визначенням принципів окремих видів публічної служби.

Так, у ст. 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначено такі принципи: законність; повага і дотримання прав та свобод людини та громадянина; позапартійність; безперервність; поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальність; колегіальність при розробці важливих рішень; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями при здійсненні покладених на Державну прикордонну службу України завдань; відкритість для демократичного цивільного контролю [301].

У ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» визначені засади діяльності прокуратури:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації

довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки[342].

Ми бачимо збіг цих засад із зазначеними вище принципами з незначними відмінностями, зокрема збільшення переліку конституційних принципів: верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; презумпції невинуватості – та організаційних принципів (наприклад, незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків) [342].

У положенні «Про Національне антикорупційне бюро України» теж визначена низка принципів, а саме: верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність та справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [328].

Майже аналогічний перелік міститься і в положенні «Про Державну кримінально-виконавчу службу» : 1) законність; 2) повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; 3) гуманізм; 4) позапартійність; 5) єдиноначальність; 6) колегіальність при розробці важливих рішень; 7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями; 8) відкритість для демократичного цивільного контролю [300].

Потрібно сказати, що перелік операціональних принципів є дуже великим, оскільки охоплює широкий спектр відносин з організації та функціонування публічної служби. Ю.М. Старилов запропонував поділяти ці

принципи на дві групи: принципи організації та принципи функціонування служби [406]. На наш погляд, слід виокремити принципи службової діяльності особливого призначення, які поділяються на статусні принципи, які встановлюють конкретний зміст публічно-службових відносин: рівний доступ до публічної служби відповідно до особистих, професійних та ділових якостей кандидатів; професіоналізм і компетентність посадових осіб; відповідальність публічних службовців через невиконання або неналежне виконання покладених на них посадових обов'язків; забезпечення державного захисту службовців, дисциплінарні – та моральні принципи, які виконують роль керівних засад, що обумовлюють вимоги до моральних якостей особи, яка проходить публічну службу особливого призначення: політична незалежність; повага честі і гідності особистості; розумне поєднання гласності, свободи слова та службової стриманості, конфіденційності. В останні роки дійсно збільшився інтерес до етичних кодексів, принципів службової поведінки, дисциплінарних статутів.

Крім того, нормативно-правові акти, що регулюють проходження окремих видів публічної служби, містять свій «набір» принципів.

Реформування публічної служби, створення нових її структур, таких як: Національна поліція, антикорупційні органи тощо, службова діяльність у яких має значну специфіку, вимагає розробки й реалізації принципово нових підходів до інтерпретації принципів службової діяльності в правоохоронних органах в Україні.

Правові принципи служби в правоохоронних органах є набором базових принципів організації державної влади в цілому і тому виступають зовнішніми детермінантами відносно інституту публічної служби. Ці принципи закріплюються в Конституції України або безпосередньо впливають з її положень [1]. Тому такі правові засади організації і діяльності публічної служби є загальними і єдиними для всіх її видів. Як відомо, предметом конституційно-правового регулювання є, по-перше, суспільні відносини, які визначають основи взаємовідносин людини з державою, а по-друге, відносини, пов'язані з державним устроєм. З огляду на специфіку предмета

конституційного права правові принципи організації та діяльності публічної служби можна поділити на дві групи: антропні й інституційні.

Антропні (грец. *anthropos* «людина») принципи спрямовані на забезпечення конституційних прав громадян у сфері публічної служби. До них можна віднести, наприклад, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту, принцип рівного доступу до публічної служби [427].

Інституційні принципи визначають основні напрями організації і діяльності публічної служби в системі соціальних інститутів. Такими принципами, на нашу думку, є: єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців та ін.

Потрібно сказати, що незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи можуть модифікуватися і набувати специфічного змісту. Деякі науковці відзначають, що дублювання в галузевих законах конституційних принципів шляхом повного відтворення тексту Конституції недоцільно. Загальні конституційні принципи припускають їх галузеву конкретизацію. У галузевих нормативно-правових актах, на їх думку, необхідно закріплювати ті принципи, які виражають проекцію конституційних принципів на ту площину суспільних відносин, яка є об'єктом тієї чи іншої галузі законодавства [1].

Безумовно, одним з основних таких принципів є пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередня дія, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту. Відповідно до Конституції України людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави [1].

Це наочно свідчить, що цей принцип за сферою дії і своїм змістом не є власним принципом публічної служби, а являє собою зовнішню політико-

правову вимогу її організації і діяльності [142]. У правоохоронних органах цей принцип може, в тому числі, вступати в певні суперечності з внутрішніми завданнями державного органу. Його метою, крім іншого, є обмеження (заборона) тих дій публічних службовців, які хоча і спрямовані на реалізацію завдань державного органу, але при цьому обмежують права і свободи людини.

Як приклад, можна навести ст. 1. Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року №580-VIII: 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. У ст. 6 – 7 змістовно розкривається принцип дотримання і поваги прав і свобод людини і громадянина: «Стаття 6. Поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [332].

Поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Зокрема, він передбачає, що діяльність поліції, яка обмежує права і свободи громадян, негайно припиняється, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування. Співробітникам поліції забороняється вдаватися до тортур, насильства, іншого жорстокого або такого, що принижує людську гідність, поводження. Отримані в результаті діяльності поліції відомості про приватне життя громадянина не можуть надаватися кому б то не було без добровільної згоди громадянина, за винятком випадків, які передбачені законом [332].

Як справедливо відзначається в спеціальній літературі, оскільки діяльність поліції в разі потреби пов'язана із застосуванням примусу, вона може містити в собі істотну загрозу правам і свободам людини і громадянина [389].

Міністр внутрішніх справ України Арсен Аваков вважає, що соціальною нормою для України повинна стати презумпція правоти поліцейського. «Спочатку підкоряйся поліцейському – потім оскаржуйте!» – сформулював цю норму міністр, посилаючись на те, що подібні правила діють в Америці, Німеччині, Франції, Канаді та багатьох інших країнах [436].

Підпорядкування законним вимогам поліцейського вимагає від українців закон. А це досить тонка межа, яку легко перейти, якщо правоохоронців наділять додатковим імунітетом.

«Тема презумпції правоти поліцейського піднімалася не раз і не два. Про неї багато сперечаються вчені як за кордоном, так і в Україні. В Америці вона наче є, але не закріплена в жодному акті і не визнається судами, якщо справа доходить до розгляду», – пояснює экс-заступник міністра Міністерства внутрішніх справ Михайло Корнієнко [160]. На думку експертів, норма про презумпцію правоти поліцейського може увійти в конфлікт з презумпцією невинуватості та порушити головну норму Європейської конвенції про права людини – це право на життя [160, 436].

Додержання та повага до прав і свобод особи як конкретно-інституціональне вираження більш широкого конституційного принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина має особливу значущість саме у сфері правоохоронних органів, оскільки її специфікою є можливість застосування сили і спеціальних засобів. Зрозуміло, що це вимагає особливих гарантій проти владного свавілля з боку співробітників правоохоронних органів. Тому цей принцип, як правило, детально виражається в законодавчому закріпленні правил і процедур застосування державного примусу. Стосовно діяльності співробітників поліції такі правила містяться у ст. 43 – 46 Закону України «Про Національну поліцію» [332].

Вважаємо можливим окремо виділити принцип соціальної відповідальності в діяльності державних органів. Соціальна відповідальність – одне з основних понять у діяльності державних структур. Іншими словами, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина передбачає не тільки

«пасивний» обов'язок державних органів і посадових осіб не порушувати права громадян, а й активну ініціативну діяльність, спрямовану на забезпечення їх реалізації і захисту. Потрібно сказати, що концепція «позитивних зобов'язань» держави отримала широкий розвиток у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини [189]. Теорія позитивних зобов'язань використовується Європейським Судом в тих випадках, коли безпосереднім порушником прав, гарантованих Європейською конвенцією, стає приватна особа (як відомо, суд розглядає скарги лише стосовно держави), але з боку державної влади не вжито належних дій з метою запобігання цього порушення.

Таким чином, конституційне положення про те, що права і свободи людини і громадянина є найвищою цінністю, а їх забезпечення і захист – обов'язком держави – передбачає, у тому числі і «позитивні зобов'язання» всіх державних органів і їх посадових осіб, спрямовані на реалізацію цих прав. «Позитивним обов'язком» демократичної правової держави є вчинення «активних дій для реалізації прав і свобод людини» [427]. Як зазначається в літературі, конституційне положення про пріоритет прав особистості відносно інтересів держави може бути реалізовано тільки за умов, що держава в особі органів публічної влади сприятиме здійсненню прав і законних інтересів громадян і забезпечувати їх захист [142].

Вважаємо очевидним, що цей аспект пріоритету прав і свобод людини має особливу значущість у сфері правоохоронної діяльності, яка за своєю суттю передбачає активні дії уповноважених осіб, спрямовані на захист прав.

З принципом пріоритету прав і свобод людини і громадянина тісно пов'язаний принцип законності в діяльності правоохоронних органів. Принципово важливим є активний характер діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення законності. Службовець правоохоронних органів не просто зобов'язаний вживати будь-які заходи щодо відновлення порушеної законності, наприклад у випадках звернення громадян, але зобов'язаний сам в процесі своєї повсякденної професійної діяльності факти порушення законності виявляти, припиняти та запобігати їм. Функція активного забезпечення законності є, на

нашу думку, доміантною з позиції соціального призначення служби в правоохоронних органах [89]. У зв'язку з цим ми виділили б як власний принцип служби в правоохоронних органах, що відображає її специфіку, обов'язковість дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань (принцип «активної законності»).

Діяльність посадових осіб правоохоронних органів неминує пов'язана із застосуванням адміністративного розсуду [196].

Необхідно погодитися з тим, що виконавчо-розпорядча діяльність, як і будь-яка інша публічно-владна діяльність, неможлива без певного простору вільного розсуду посадових осіб (адміністративний розсуд). Саме тому органи державної влади мають деякі дискреційні повноваження, які дозволяють діяти на розсуд залежно від обставин. Наприклад, співробітник поліції має право особисто або у складі підрозділу (групи) застосовувати фізичну силу, у тому числі бойові прийоми боротьби, якщо несилові способи не забезпечують виконання покладених на поліцію обов'язків для подолання протидії законним вимогам співробітника поліції. У цьому випадку, співробітник повинен прийняти рішення, наскільки серйозною є така протидія, вирішити питання про пропорційність застосовуваних силових засобів і под. При прийнятті такого рішення він повинен діяти не тільки з «буквою закону», який дозволяє застосовувати силу, але й керуватися принципом пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Наступним правовим принципом, який доцільно розглянути, є принцип рівного доступу до публічної служби. Цей принцип має загальний характер, тобто поширюється на всі види публічної служби, і закріплений у Конституції України. Відповідно до названого вище положення Основного закону, громадяни України мають рівний доступ до публічної служби.

Згідно із Законом України «Про державну службу» рівний доступ до державної служби також належить до основних засад організації та діяльності всіх видів державної служби [302]. У світовій практиці існує два основні

способи формування кадрового складу державного апарату: система отримання і система заслуг [142]. Система отримання передбачає, що політичний суб'єкт, який отримав перемогу на виборах або іншим способом прийшов до влади, відповідно до своїх інтересів призначає конкретних осіб на відповідні посади. Визначальним критерієм при цьому є підконтрольність висуванця особі, яка його призначила. Сутність системи заслуг, навпаки, полягає в заміщенні державних посад особами, які мають найбільш високу кваліфікацію та інші якості, необхідні для здійснення посадових обов'язків, які виявляються на основі спеціальних процедур (наприклад – конкурсний відбір). На сьогодні система заслуг є найпоширенішою в більшості розвинених країн світу, у тому числі і в Україні.

Водночас проведення конкурсного відбору на заміщення вакантної посади державної та інших видів публічної служби має ще одну мету – забезпечення професіоналізму кадрового складу. Проте стосовно служби в правоохоронних органах ця процедура може мати і негативне значення. У цій сфері особливо значущим є професійний відбір.

Професійний відбір спрямований на вирішення внутрішніх завдань забезпечення адекватного кадрового складу служби в правоохоронних органах, а не на забезпечення рівного доступу громадян до публічної служби. Звичайно, це не означає, що принцип рівного доступу до публічної служби не діє на службі в правоохоронних органах. На нашу думку, такий стан справ зумовлений тим, що специфічними ознаками цього виду публічної служби є воєнізованість, підвищений ризик проходження, можливість використання заходів державного примусу, у тому числі фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. У зв'язку з цим законодавство про правоохоронну діяльність віддає пріоритет професійному відбору, який тим не менш повинен здійснюватися на засадах рівності.

Так, ст. 50 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює вимоги до добору на службу: громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, з метою визначення стану їхнього здоров'я

зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ України. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, за їхньою згодою проходять тестування на поліграфі. Відповідно до порядку, встановленого законом, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами [332].

Ще один правовий принцип публічної служби – єдність правових і організаційних основ публічної служби, яка передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби. Цей принцип безпосередньо впливає з державного устрою країни, який ґрунтується на державній цілісності, єдності системи державної влади.

Власне, на нашу думку, вираженням цього принципу є вже сама наявність наведеної системи загальних правових принципів публічної служби в цілому. Ці основні принципи організації і діяльності публічної служби покликані забезпечити єдність підходу до регулювання службових відносин. На нашу думку, суть принципу єдності правових і організаційних основ публічної служби полягає в тому, що, закріплюючи специфіку державно- службових відносин того чи іншого виду публічної служби, законодавець, проте, повинен використати єдиний підхід до регулювання таких відносин.

Згідно із Законами України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року, «Про державну службу», іншими нормативно-правовими актами, взаємозв'язок служби в органах внутрішніх справ і публічної служби інших видів забезпечується за допомогою: співвідносності основних умов і розмірів оплати праці, а також основних соціальних гарантій при проходженні служби в органах внутрішніх справ і публічної служби інших видів; встановлення обмежень і зобов'язань при проходженні служби в органах внутрішніх справ і публічної служби інших

видів; обліку стажу служби в органах внутрішніх справ при обчисленні стажу публічної служби інших видів; співвідносності спеціальних звань, військових звань, класних чинів і дипломатичних рангів; співвідносності основних умов державного пенсійного забезпечення співробітників органів внутрішніх справ і громадян, які проходили публічну службу інших видів [299; 302].

Як зазначається в літературі, для посадових осіб правоохоронних органів і державних службовців встановлені єдині обмеження і заборони, пов'язані із запобіганням корупції на державній службі, і аналогічна система відповідальності за їх недотримання [427]. Такий підхід цілком виправданий, оскільки, будучи суб'єктом здійснення публічної влади, діючи від імені та в інтересах держави, публічні службовці підпорядковуються єдиним правилам, встановленим для цього специфічного виду професійної діяльності. Вище ми вже зазначали, що перелік обмежень, пов'язаних із проходженням публічної служби різних видів, характеризується єдністю законодавчого підходу. Однак особливості того чи іншого виду публічної служби зумовлюють і певну диференціацію правового регулювання в цій сфері.

Безумовно, специфіка окремих видів публічної служби вимагає і певної диференціації державних гарантій, які надаються службовцям.

Ще одним із правових принципів є принцип відкритості. На службі у правоохоронних органах чи військовій службі внаслідок специфіки професійної діяльності принцип відкритості і публічності обмежений більшою мірою, ніж на державній службі, що пов'язано зі специфікою правоохоронної діяльності.

Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» не містить переліку принципів організації і функціонування військової служби. Потрібно сказати, що це багато в чому обумовлено тим фактом, що цей закон регулює дві групи відносин: відносини, пов'язані з виконанням військового обов'язку, і відносини, пов'язані з проходженням військової служби на контрактній основі. Проте в науковій літературі виділяються такі принципи військової служби: демократизм і гуманізм; верховенство закону; підзвітність органам законодавчої і виконавчої влади; єдиноначальність і колегіальність вироблення

рішень; загальний військовий обов'язок громадян України; добровільний вступ на кадрову військову службу; дотримання військової дисципліни; гласність у діяльності Збройних сил України та збереження державної і військової таємниці; позапартійність; гарантований соціально-правовий захист військовослужбовців [283; 440, с.152].

Існує і такий їх поділ: верховенство права; законність і правопорядок; дотримання військової дисципліни; єдиноначальність, колегіальне вироблення рішень і підзвітність конституційним органам державної влади; проведення оперативно-тактичної, мобілізаційної, бойової та морально-психологічної підготовки особового складу з урахуванням законів збройної боротьби та принципів воєнного мистецтва; комплектування на основі загального військового обов'язку і за контрактом (добровільного вступу на кадрову військову службу) з поступовим переходом до професійної армії; гласність у діяльності Збройних сил України та збереження державної і військової таємниці; гарантований соціально-правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей; позапартійність; заборона діяльності будь-яких політичних партій і рухів у Збройних силах України забороняється, а також заборона військовослужбовцям особисто брати участь у діяльності зазначених структур поза Збройними Силами; військово-патріотичне виховання військовослужбовців, допризовної та призовної молоді на національно-історичних традиціях [388, с.709].

Нині актуального і важливого значення набуває принцип демократичного цивільного контролю за військовими формуваннями [268], головною складовою якого є парламентський контроль за їх діяльністю і дотриманням ними законності [206]. Як важлива система контрольно-управлінських заходів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських інститутів і окремих громадян, що здійснюються з метою зміцнення стабільності цивільно-військових відносин у суспільстві і спрямовані на ефективне функціонування військової служби, цивільний контроль за військовими вимагає чіткого правового регулювання [190].

У 2015 році були ухвалені необхідні концептуальні документи стратегічного рівня – Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України, прийняті нові та удосконалені існуючі законодавчі акти у сферах регуляції загальнодержавних процесів координації та управління у секторі безпеки, здійснення адміністративного контролю на територіях, суміжних із зоною конфлікту та покращення управлінських механізмів під час особливого періоду за рахунок уточнення важливих деталей правового режиму воєнного стану [73, 345]. А у 2016 році прийнято ще декілька важливих концептуальних документів, наприклад Стратегічний оборонний бюлетень (СОБ), який визначає, що «для узгодження з євроатлантичними нормами та стандартами до кінця 2018 року Україна посилить цивільний контроль за Збройними Силами України через міністра оборони України та Міністерство оборони України, у тому числі шляхом призначення цивільних міністра оборони України, його заступників та Державного секретаря Міністерства оборони України [347]. Крім того, можна виділити й інші формально не закріплені принципи: принцип вірності Батьківщині, принцип обов’язковості рішень тощо.

Конкретизуємо поняття особливого періоду. За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій розрізняють звичайні, особливий, воєнний і надзвичайні режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі суттєво обмежують їхні права й свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод [139]. Особливий період – це період, що настає з часу оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи із введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [333].

Дещо інша справа з принципами служби у правоохоронних органах, які взагалі не унормовані. Окремими нормативними актами, як було згадано вище, закріплюються принципи проходження служби в названих органах.

Потрібно зауважити, що далеко не всі ці нормативно-правові акти дублюють положення Закону України «Про державну службу». Деякі з них закріплюють власні специфічні принципи організації і проходження державної служби в конкретному державному органі. У зв'язку з цим постає питання про співвідношення загальних принципів організації і діяльності державної служби в цілому, закріплених у Законі України «Про державну службу» і принципів окремих видів державної служби, які встановлюються спеціальними актами.

Виникає питання: чи можливе «блокування» загальних принципів, встановлених Законом України «Про державну службу» спеціальними принципами окремих видів державної служби? Теоретично можлива ситуація «конкуренції» вказаних принципів. На нашу думку, в такій ситуації має застосовуватися правило загального і спеціального регулювання: принципи окремих видів державної служби повинні розглядатися як спеціальні відносно до загальних принципів, закріплених Законом України «Про державну службу». Це положення можна екстраполювати і на публічну службу особливого призначення. Так, у Законі України «Про Державну прикордонну службу» міститься принцип «поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності» [301], який можна поширити на всі органи, які мають право проведення оперативно-розшукової діяльності.

Як нам здається, серйозною перешкодою ідентифікації специфічних принципів служби в правоохоронних органах є недиференційований підхід, за якого в рамках єдиної таксономії змішуються конституційні та організаційні принципи. З огляду на вищезазначене, конституційні принципи, будучи зовнішніми детермінантами відносно системи публічної служби, являють собою набір базових принципів організації публічної влади в цілому. Практично всі вони закріплені в Конституції України або безпосередньо впливають з її положень. Тому «набір» зовнішніх або конституційних засад організації та діяльності публічної служби завжди буде єдиним для всіх її видів. Можна говорити лише про різні модифікації цих принципів залежно від конкретного виду служби. Тому, на наш погляд, спеціальні принципи служби

особливого призначення є її операціональними, організаційними засадами. При цьому можна говорити про загальні операціональні принципи, які характерні для всього інституту публічної служби та спеціальні операціональні принципи, які характеризують специфіку публічної служби особливого призначення. Ці принципи впливають з особливостей публічної служби особливого призначення.

Серед спеціальних операціональних принципів публічної служби особливого призначення слід назвати воєнізований, який поширюється на її «мілітаризований» сектор – сектор безпеки та оборони. Зміст цього принципу уявляється нам досить широким, включаючи як право і обов'язок посадових осіб застосовувати зброю та спеціальні засоби, так і особливі організаційні засади, наприклад: специфічні дисциплінарні вимоги, єдиноначальність і под.

Ще одним сутнісним спеціальним операційним принципом публічної служби особливого призначення є обов'язковість дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань. На нашу думку, зовнішня сторона принципу законності в діяльності органів особливого призначення і висловлює її якісну специфіку, яка полягає в активному забезпеченні законності, шляхом припинення і запобігання злочинів і правопорушень. Цей принцип публічної служби особливого призначення можна було б назвати принципом активного забезпечення законності.

До названих вище принципів слід додати принцип безперервності служби у правоохоронних органах, який полягає в тому, що співробітники правоохоронних органів зобов'язані вживати всі передбачені законом заходи щодо запобігання та припинення правопорушень, про які їм стало відомо незалежно від того, здійснюються вони в межах службового часу або за його межами.

Спеціальним операціональним принципом публічної служби особливого призначення є принцип конспірації. Цей принцип є одним з основних засад оперативно-розшукової діяльності і передбачає необхідність і легітимність

використання в процесі оперативно-розшукової діяльності (ОРД) правил і прийомів, що дозволяють зберігати в таємниці від злочинців дії правоохоронних органів стосовно їх викриття. Здійснення негласних оперативно-розшукових заходів з дотриманням вимог конспірації і засекречування відомостей у сфері оперативно-розшукової діяльності самі по собі не порушують прав людини і громадянина. Близький до цього принципу і принцип поєднання гласних і негласних методів і засобів. Цей принцип також характерний для здійснення оперативно-розшукових заходів. Активне поєднання гласних і негласних методів дозволяє ще раз перевіряти достовірність отриманої інформації оперативно-розшуковим шляхом, а потім уникати помилок в ухваленні процесуальних рішень. Водночас необхідно підкреслити, що принципи конспірації і поєднання гласних і негласних методів і засобів характеризує не всю службу особливого призначення, а лише службу в правоохоронних органах, наділених правом здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Перераховані принципи, як ми бачимо, відображають сутнісні особливості публічної служби особливого призначення, і в цьому сенсі їх можна назвати спеціальними принципами цього виду публічної служби.

Таким чином, підбиваючи підсумки, можна зазначити таке:

1. Нами виділені такі групи правових принципів організації і діяльності публічної служби: антропні (конституційні) та інституційні. Забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється відповідно до антропних принципів організації і функціонування публічної служби. Серед таких принципів можна назвати, наприклад, принцип рівного доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту.

Інституційні принципи, на наш погляд, є основними напрямками організації і функціонування публічної служби як соціально-правового інституту. До них можна віднести єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до

організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців та ін.

Незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту.

На нашу думку, перелік обмежень, пов'язаних із вступом до правоохоронних органів та її проходженням, повинен бути єдиним і міститися в спеціальному законі про публічну службу, оскільки в цьому випадку мова йде про обмеження найважливішого конституційного права – права на рівний доступ до публічної служби.

2. За своїм змістом і сферою дії принципи публічної служби є неоднорідними. Ми виділили такі групи принципів публічної служби особливого призначення: конституційні, які, будучи зовнішніми відносно неї, визначають місце і соціальне призначення інституту публічної служби в соціальній системі в цілому; інституційні, або внутрішні принципи публічної служби як окремого публічно-правового інституту, які спрямовані на реалізацію власних завдань публічної служби. Операціональні принципи, у свою чергу, можуть бути диференційовані на загальні операціональні (характеризують всю систему публічної служби) та спеціальні операціональні (характерні для окремих її видів (наприклад, для служби особливого призначення). Крім того, запропоновано поділяти принципи службової діяльності особливого призначення на статусні принципи, які встановлюють конкретний зміст публічно-службових відносин: рівний доступ до публічної служби відповідно до професійних та ділових якостей кандидатів; професіоналізм і компетентність посадових осіб; відповідальність публічних службовців через невиконання або неналежне виконання покладених на них посадових обов'язків; забезпечення державного захисту службовців та дисциплінарні принципи, які становлять керівні засади, що зумовлюють моральні якості особи, що проходить публічну службу особливого призначення: політична

незалежність; повага честі і гідності особистості; розумне поєднання гласності, свободи слова та службової стриманості, конфіденційності.

Висновки до розділу 1

1. Підсумовуючи наукову дискусію щодо видової диференціації публічної служби, автор зазначає, що більшість науковців схиляється до схожих висновків: єдине наведене в Кодексі адміністративного судочинства законодавче визначення публічної служби є недосконалим, оскільки базується на неповному переліку категорій службовців; публічна служба інтегрує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; потрібно унормувати цю дефініцію. На думку автора, система публічної служби утворюється підсистемою пріоритетів, цілей і принципів владно-управлінського впливу на громадську життєдіяльність, яке виражається зазвичай у правових формах, і включає такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, суддівську службу, службу в органах прокуратури; залежно від видової диференціації – цивільну, військову і службу, проходження якої передбачає спеціальний статус. Наголошено, що кожен із цих видів публічної служби є за своєю природою службою державі. Тому диференціація і державної, і тим більше публічної служби не повинна істотно змінювати статус службовця.

Показано, що в науковій літературі нерідко підкреслюється спеціальний (особливий) характер служби в правоохоронних органах (поряд з військовою службою). Дійсно, публічна служба може бути загального і спеціального характеру; загальний характер службових відносин проявляється в міжгалузевому аспекті, коли публічно-службові функції реалізуються через усталені загальні стандарти і підходи, що мають відношення до всіх сфер діяльності, а службові відносини спеціального характеру мають виражену галузеву спрямованість, яка проявляється через професійну діяльність.

Аналіз сучасних підходів до інтерпретації публічної служби дозволяє констатувати явну недостатність суто функціонального визначення цього важливого інституту. Публічна служба – це система специфічних і достатньо складних правових, управлінських, професійних та інших відносин, що встановлюються між її окремими елементами, між різними ланками публічної служби і визначають характер здійснення публічними службовцями їх основних завдань. У цьому сенсі, зважаючи на багатоаспектність інституту публічної служби, є підстави для класифікації основних видів публічної служби, що сполучені за подібними ознаками статусу публічних службовців, їх завдань, повноважень, порядку вступу на службу, її проходження тощо. Показано, що на законодавчому рівні питання класифікації ані державної, ані публічної служби не знайшло свого вирішення. Існуюча систематизація видів публічної служби потребує подальшої розробки.

2. Автор визначає зони особливої компетенції публічної служби – виконання оборонної, правоохоронної та правозастосовної функцій держави, що полягає в охороні і захисті її територіальної цілісності та безпеки, законності та правопорядку, захисті прав, життя і здоров'я громадян, та обґрунтовує необхідність введення поняття «публічна служба особливого призначення» замість усталеного «спеціалізована державна служба», пояснюючи це тим, що новий Закон України «Про державну службу», який набув чинності 1 травня 2016 р., істотно зменшує перелік підсистем державної служби, які можна віднести до спеціалізованих, у результаті чого деякі види службової діяльності опинились поза межами системи. На думку автора, при визначенні місця кожного з видів публічної служби в її загальній системі слід спиратися на концептуальне положення, за яким публічна служба, як і публічна влада, єдина за своєю правовою природою і розрізняється тільки за вирішуваними завданнями. Тому поділ публічної служби на види відбувається залежно від різних напрямів діяльності держави. Використовуючи логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій «загальне – особливе – спеціальне», запропоновано такий підхід : загальне – публічна служба – поділяється за призначенням на звичайну й

особливу, у якій виокремлюється спеціалізована, військова та суддівська служба.

Аналіз нормативних джерел свідчить, що простежується відсутність уніфікованого підходу до визначення правового статусу окремих видів публічної служби. На думку автора, це пояснюється суперечливістю нових Законів України та прийнятих раніше підзаконних нормативно-правових актів.

Публічна служба особливого призначення – це підсистема публічної служби, що забезпечує внутрішню та зовнішню безпеку держави, захищає права, життя і здоров'я людини і громадянина, здійснює свої спеціальні повноваження, обумовлені спеціальними функціями цього виду служби у встановленому законодавством порядку, зокрема повноваження широкого застосування заходів державного примусу, має диференційовані зони компетенції, перебування на цьому виді публічної служби є професійною діяльністю щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади особливого характеру. Органи особливого призначення – це органи державної влади, місією яких є забезпечення прав людини та громадянина та умов розвитку національної безпеки.

У межах сучасного нормативного простору публічна служба особливого призначення структурується так: Державна фіскальна служба України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; служба у таких правоохоронних органах (Служба безпеки України, служба в органах внутрішніх справ (Національна поліція, Національна гвардія, Державна прикордонна служба України, служба в органах цивільного захисту), служба в органах прокуратури, військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України), Державна кримінально-виконавча служба, Державна спеціальна служба транспорту, військова служба, суддівська служба. Діяльність саме цих видів публічної служби спрямована на протидію пріоритетним загрозам національній безпеці України та забезпечення охорони прав і свобод людини.

Підкреслено, що найчастіше до визначення особового складу органів особливого призначення у нормативно-правових актах застосовуються терміни

«працівники» та «персонал». На думку автора, доцільніше використовувати термін «посадові особи публічної служби особливого призначення» з метою акцентувати службовий характер їх професійної діяльності, адже у багатьох органах особливого призначення, крім військовослужбовців та атестованих працівників, які мають спеціальні звання, працюють і спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами та не мають повноважень особливого характеру.

3. Сформовано методологічну парадигму дослідження публічної служби особливого призначення та доведено, що в основу оцінки сутності процесів її формування, розвитку та проходження має бути покладена система TPS (TotalPerformanceScorecard, розроблена Рамперсадом К. Х'юбертом) у поєднанні з принципами інтегративного праворозуміння, прикладне втілення якої полягає в побудові нової універсальної моделі розвитку публічної служби особливого призначення, заснованої на перманентному удосконаленні діяльності на основі духовно-морального та професійного розвитку посадових осіб органів особливого призначення.

Виділені такі групи правових принципів організації і діяльності публічної служби особливого призначення: антропні (конституційні) та інституційні (організаційні та функціональні). Забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється відповідно до антропних принципів організації і функціонування публічної служби особливого призначення. Серед таких принципів можна назвати, наприклад, принцип рівного доступу до служби, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту.

Інституційні принципи, на думку автора, є основними напрямками організації і функціонування публічної служби особливого призначення як соціально-правового інституту. Незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту.

Інституційні принципи диференційовані на загальні (характеризують усю систему публічної служби) та спеціальні (характерні для окремих її видів, наприклад для служби особливого призначення). Виділено принципи службової діяльності особливого призначення, які автор поділяє на статусні, що встановлюють конкретний зміст державно-службових відносин: рівний доступ до публічної служби відповідно до професійних та ділових якостей кандидатів; професіоналізм і компетентність посадових осіб; відповідальність службовців за невиконання або неналежне виконання покладених на них посадових обов'язків; забезпечення державного захисту службовців, дисциплінарні та моральні принципи, які визначають етично-правові вимоги до моральних якостей особи, що проходить публічну службу особливого призначення: патріотизм, політична незалежність, антикорупційна стійкість, повага честі і гідності особистості.

На думку автора, відсутність усталеної системи інституційних принципів публічної служби особливого призначення є чинником, який знижує результативність її функціонування як публічного соціально-правового інституту. Обґрунтовано необхідність створення переліку принципів для публічної служби особливого призначення з обов'язковою фіксацією, а саме: принципу дотримання законності і дисципліни, принципу стратегічного планування, розвиток якого передбачає оптимізацію процесу прийняття стратегічних рішень, а також врахування їх соціальних наслідків; принципу науковості, який передбачає дотримання вимог об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, врахування його реальних можливостей і дійсного стану, принцип обґрунтованості прийнятих актів і дій посадових осіб; принципу врахування громадської думки; принципу соціально-правового захисту службовців.

Матеріали даного розділу оприлюднено у наступних публікаціях автора: [28, 29, 31, 33, 36, 37, 43, 47, 49, 50, 54].

РОЗДІЛ 2

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: СТРУКТУРНО- ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

2.1. Організаційно-функціональний аналіз публічної служби особливого призначення

Правоохоронну функцію в правовій державі виконують усі органи держави. Проте існує виключно спеціалізована діяльність, для реалізації якої створюються спеціальні органи, зокрема ті, що називаються правоохоронними. Ці органи не є простою сукупністю державних органів, вони являють собою цілісну систему форм організації правоохоронної діяльності держави. З цієї точки зору структуру публічної служби особливого призначення будуть визначати не всі органи, зайняті правоохоронною діяльністю, а лише спеціальні органи.

Зупинимось на такому важливому елементі публічної служби особливого призначення, як служба в правоохоронних органах. Зауважимо одразу, що у вітчизняному дискурсі не існує навіть такого терміна, об'єднуючи всі складові родовим поняттям «служба в правоохоронних органах». На жаль, слід констатувати, що з точки зору правового регулювання саме служба в правоохоронних органах, порівняно з іншими видами публічної служби України, залишає найбільше питань. Почати треба з того, що суттєві питання викликає саме відсутність законодавчого визначення служби в правоохоронних органах.

Інтерпретація поняття «служба в правоохоронних органах» ускладнюється відсутністю чіткого визначення таких базових понять, як: «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», «система правоохоронних органів» та «спеціальні служби», – які широко вживаються не тільки в науковому обігу, а й в актах законодавства. Так, у законодавстві України поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» визначаються одне через одного, відсутні нормативно визначені критерії, за

якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних [214]. У Законі України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи визначені як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [158], а у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами України» – як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [297]. Однак поняття «правоохоронні функції», «правоохоронна діяльність» та «правозастосовні функції» є юридично не визначеними. Крім того, сполучник «або» в останньому визначенні означає, що законодавець не вважає правозастосовну діяльність правоохоронною, і, відповідно, до правоохоронних органів можуть належати й органи, які не виконують правоохоронних функцій [447]. Навіть згадане вище визначення правоохоронних органів у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [299] залишає можливість неоднозначного тлумачення: що це за «інші органи». Водночас, суперечливим виглядає наявність у цьому переліку рибоохорони, державної лісової охорони, які виконують зазначені функції лише частково. У результаті цієї невизначеності виникають правові колізії. Прикладом може бути конституційне звернення громадянина Віталія Борисовича Кузьменка щодо офіційного тлумачення положень підпункту «д» абзацу другого п. 1 ст. 23 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ зі змінами, частини третьої ст. 364 Кримінального кодексу України.

Приводом для розгляду справи відповідно до ст. 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення громадянина В.Б. Кузьменка, який звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень підпункту «д» абзацу другого п. 1 ст. 23, частини третьої ст. 364 Кримінального кодексу в аспекті

питання, чи є працівник органу державної виконавчої служби працівником правоохоронного органу.

Підставою для розгляду справи згідно зі ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» [324] є наявність неоднозначного застосування судами України положень названих статей закону і Кримінального кодексу.

Суди загальної юрисдикції, кваліфікуючи діяння працівників державної виконавчої служби за ст. 364 Кримінального кодексу (зловживання владою або службовим становищем), в одних випадках посилалися на підпункт «д» абзацу другого п. 1 ст. 2 закону і вважали таких працівників працівниками правоохоронного органу, у зв'язку з чим кваліфікували їхні дії за частиною третьою ст. 364 Кримінального кодексу, а в інших – керувалися частинами першою чи другою цієї статті, тобто не вважали таких працівників працівниками правоохоронного органу. Додані до конституційного звернення копії рішень судів загальної юрисдикції підтверджують факт неоднозначного застосування положень нормативно-правових актів, про необхідність тлумачення яких ідеться.

Згідно з абзацом другим п. 1 ст. 2 закону захисту підлягають працівники суду і правоохоронних органів, зазначених в абзаці першому цього пункту, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які беруть безпосередню участь, зокрема, у виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів (підпункт «д»). Напрями діяльності, вказані в цьому абзаці, не можна вважати додатковими підставами для віднесення органів, що провадять таку діяльність, до правоохоронних. Визначивши ці напрями, законодавець розширив коло осіб, які поряд із працівниками суду і правоохоронних органів підлягають державному захисту відповідно до закону, що є цілком виправданим з огляду на його завдання.

У ст. 364 Кримінального кодексу не визначено, хто саме належить до працівників правоохоронного органу. Відсутні в законі про кримінальну відповідальність і посилання на відповідні положення інших законів України. Вказане унеможливорює застосування положень інших законодавчих актів, зокрема й закону, для встановлення щодо спеціального суб'єкта злочину кваліфікуючої ознаки, передбаченої частиною третьою ст. 364 Кримінального кодексу, – працівник правоохоронного органу.

Конституційний Суд України вважає, що поняття «працівник правоохоронного органу» необхідно визначати відповідно до розуміння ознак цього суб'єкта злочину лише за змістом його застосування в Кримінальному кодексі. Із системного аналізу положень Кримінального кодексу вбачається, що в ньому розмежовано поняття «працівник правоохоронного органу», «працівник державної виконавчої служби», «державний виконавець».

Зокрема, у частині другій ст. 342 Кримінального кодексу передбачено кримінальну відповідальність за опір працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю під час виконання ним службових обов'язків, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві під час виконання цими особами покладених на них обов'язків щодо охорони громадського порядку, а в частині першій ст. 343 Кримінального кодексу – за вплив у будь-якій формі на працівника правоохоронного органу чи працівника державної виконавчої служби з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або запобігти прийняттю незаконного рішення.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини третьої ст. 364 Кримінального кодексу не поширюється на державних виконавців та інших працівників державної виконавчої служби [378].

Як видно з наведеного вище визначення, виділення служби в правоохоронних органах серед інших видів державно-службової діяльності здійснено перш за все за її функціями – забезпечення безпеки, законності і

правопорядку, боротьба зі злочинністю, захист прав і свобод людини і громадянина. Однак такий критерій – функціональний – є не зовсім вдалим, адже, наприклад, функцію забезпечення безпеки здійснюють і військовослужбовці, функція захисту прав і свобод людини і громадянина взагалі характерна для всіх видів державної служби.

Як справедливо зазначає Ю.М. Старилов, власне вся діяльність органів виконавчої влади в широкому сенсі спрямована на забезпечення і захист прав та свобод людини і громадянина [406]. У такому випадку будь-яку державно-службову діяльність можна в широкому сенсі цього слова назвати службою в правоохоронних органах. Однак, незважаючи на це, наприклад професійну діяльність цивільних службовців не прийнято відносити до служби в правоохоронних органах.

У результаті, зіткнувшись з труднощами визначення службовців, що належать до служби в правоохоронних органах за допомогою функціонального аналізу, багато фахівців стали застосовувати інший критерій розмежування служби в правоохоронних органах та інших видів державної служби – організаційний (службою в правоохоронних органах є служба в правоохоронних органах), незважаючи на певну тавтологічність такого підходу.

Деякі науковці відносять до правоохоронної служби на посадах у Міністерстві внутрішніх справ України; Службі безпеки України; Служби виконання покарань; митної служби, а також прокуратурі.

Якщо дотримуватися організаційного підходу, слід звернутися до аналізу сектору безпеки і оборони України. Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України №92/2016 від 4 березня 2016 року [346], сектор безпеки і оборони – підсистема забезпечення національної безпеки України, охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних та спеціальних органів і служб, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції України та законодавства спрямована на захист національних інтересів від

зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України. Складовими сектору безпеки і оборони є: 2 центральні органи виконавчої влади, у підпорядкуванні яких перебувають військові формування, правоохоронні або спеціальні органи і служби та органи управління ними; Збройні Сили України; Національна гвардія України; Служба безпеки України; Служба зовнішньої розвідки України; Головне управління розвідки Міністерства оборони України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство внутрішніх справ України; Державна прикордонна служба України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Державна спеціальна служба транспорту; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Управління державної охорони України; інші складові, що визначені законами України. Знову та ж сама невизначеність з «іншими складовими».

– А у ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» [336] серед основних напрямів державної політики з питань національної безпеки визначено: «зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом», тобто контррозвідувальна діяльність законодавцем не віднесена до правоохоронної діяльності. Це суперечить положенням Закону України від 26 грудня 2002 року №374-IV «Про контррозвідувальну діяльність», де наводиться розгорнуте визначення її мети (ст. 2): «Метою контррозвідувальної діяльності є попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, припинення розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на державну безпеку України, усунення умов, що їм сприяють, та причин їх виникнення» [325], яке прямо підкреслює її правоохоронний характер. До того ж відповідно до ст. 5 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність» спеціально уповноваженим державним органом з питань контррозвідувальної діяльності є Служба безпеки України, яка, у свою чергу, згідно зі ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» [348] є

державним правоохоронним органом спеціального призначення [81]. При цьому в Законі України «Про Національну поліцію», яка є найбільшим із правоохоронних органів, словосполучення «правоохоронні органи» зустрічається один раз – у п.25 ст.23 у такому контексті: «виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України» [332]. Ці та інші суперечності є причиною того, що статус правоохоронних органів в Україні і досі не визначений, тим більше відсутній єдиний підхід до ідентифікації служби в правоохоронних органах.

Так, у Проекті Закону України «Про національну безпеку України», поданому Президентом України на розгляд Верховній Раді України, зустрічаються наступні визначення:

- Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує громадську безпеку і порядок, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, а також надає визначені законом послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (*правоохоронний статус не визначений – Р.Б*);

- Національна гвардія України є військовим формуванням з *правоохоронними функціями*, призначеним для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з іншими органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій;

- Державна прикордонна служба України є *правоохоронним органом спеціального призначення*, який реалізує державну політику у сфері безпеки

державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

– Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних робіт, пожежогасіння, пожежної та техногенної безпеки, роботи рятувальних служб під час аварій, а також гідрометеорологічної діяльності (*правоохоронний статус не визначений – Р.Б*);

– Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів (*правоохоронний статус не визначений – Р.Б*);

– Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з *правоохоронними функціями*, що забезпечує державну безпеку, зокрема здійснюючи протидію розвідувально-підривній діяльності проти України, боротьбу з тероризмом, контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, охорону державної таємниці з неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина;

– Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України є державним органом, призначеним для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним

ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону (*правоохоронний статус не визначений – Р.Б*) [330].

Слід зазначити, що чинними законами передбачено існування «правоохоронних органів спеціального призначення», зокрема: Управління державної охорони України (ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»), Державна прикордонна служба України (ст. 6 Закону України «Про державну прикордонну службу України») та СБУ відповідно до статті 1 чинного Закону України «Про Службу безпеки України» (але у законопроекті (стаття 19) пропонується наділити СБУ статусом органу спеціального призначення з правоохоронними функціями).

Аналіз нормативно-правових актів, які визначають компетенцію органів виконавчої влади та регламентують їх діяльність, дозволяє нам зробити висновок про те, що до правоохоронних органів необхідно віднести: Державну міграційну службу України, Національну поліцію України, Службу безпеки України, Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Поліцію охорони Національної поліції України, Державну кримінально-виконавчу службу України, Службу судових розпорядників, Державну прикордонну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Державну фіскальну службу, Національну Гвардію України, органи прокуратури, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України. Крім того, до цього списку мають бути включені новоутворені правоохоронні органи: Національне антикорупційне бюро України та Державне бюро розслідувань. Проте не всі із зазначених органів можна класифікувати як органи особливого призначення.

У процесі публічної служби в правоохоронних органах в цілому і органах внутрішніх справ зокрема реалізується широке коло завдань. Поряд з тим, що кожен вид публічної служби реалізує спільне для цього інституту призначення, спеціальні органи публічної влади мають власні галузеві завдання. Крім того, кожен з правоохоронних органів має призначені тільки для нього специфічні

завдання, що встановлюються відповідними нормативно-правовими актами. Ці завдання являють собою цілі, досягнення яких повинен домагатися державний орган у своїй діяльності.

Органи внутрішніх справ вирішують завдання, які не властиві іншим державним органам, у тому числі правоохоронної спрямованості. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року №580-VIII [332], завданнями поліції як однієї з провідних підсистем МВС України є: надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

При цьому специфічна особливість системи МВС України полягає і в тому, що покладені на це відомство завдання виходять за межі його галузевої специфіки (зокрема. видача паспортів, прописка і виписка громадян; видача віз і реєстрація іноземців та осіб без громадянства; реєстрація автотранспортних засобів, їх технічний огляд та ін.). Такий стан цієї структури на сьогодні і визначає всі сторони її правового статусу, компетенції, функції, форми і методи їх реалізації.

Публічну службу в органах внутрішніх справ слід розглядати як нормативно встановлений і структурно оформлений механізм професійного забезпечення реалізації правоохоронних функцій держави. Інститут такої служби складається з правових норм, які встановлюють численні і різноманітні державно-службові відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю співробітників цієї структури. При цьому він регламентує організацію і діяльність всіх співробітників, які на професійній основі виконують завдання і функції, покладені на МВС України. Можна стверджувати, що на сьогодні сформована досить цілісна система правового регулювання в цій сфері. До системи органів внутрішніх справ входять: Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України,

Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України, Національна гвардія України.

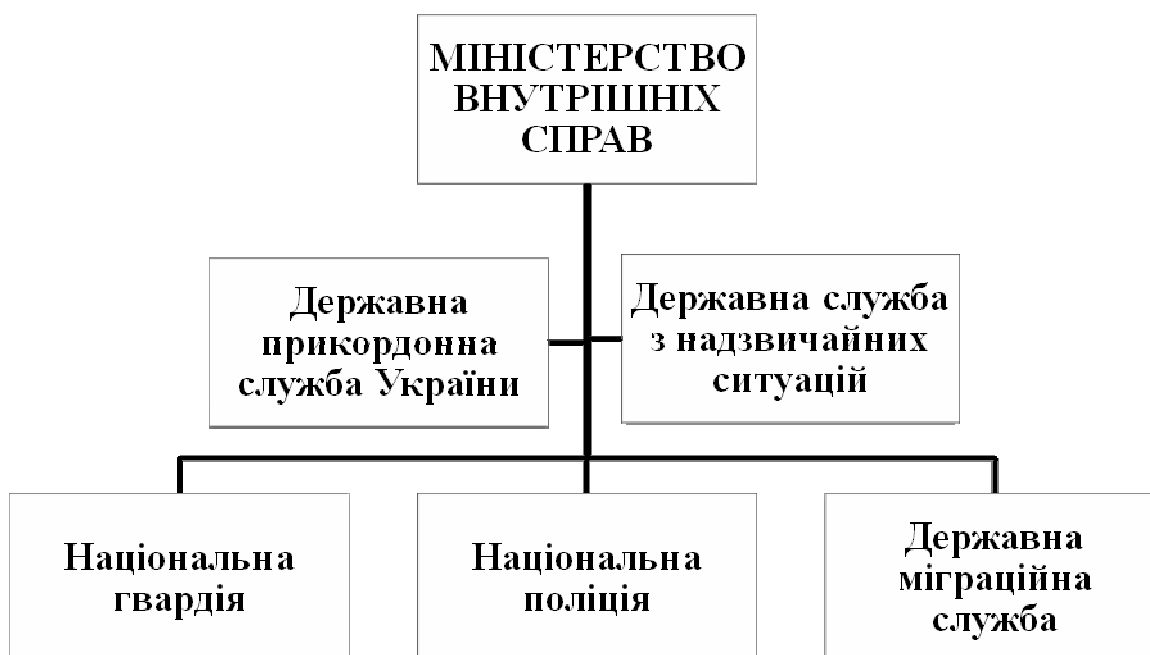


Рис. 2.1. Сфера відповідальності Міністерства внутрішніх справ

Сфера відповідальності Міністерства внутрішніх справ України належить до комплексної системи суспільних відносин.

МВС формує державну політику і забезпечує її узгоджену реалізацію Національною поліцією України, Державною службою з надзвичайних ситуацій України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною міграційною службою України, Національною гвардією України, Головним сервісним центром МВС України, а також територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління Міністерства.

Основні потреби і належне функціонування системи МВС забезпечують відомчі вищі навчальні заклади зі специфічними умовами навчання, заклади охорони здоров'я, підприємства, науково-дослідні експертно-криміналістичні центри та наукові установи.

Ключові виклики, які сьогодні стоять перед органами системи МВС, безпосередньо пов'язані з їх компетентністю в забезпеченні безпеки громадян та суспільства, здатністю протистояти злочинності, забезпечувати прозорі та якісні сервіси для суспільства [410].

З огляду на численні скандали і факти корупції в системі МВС в українському суспільстві після Революції Гідності назріла думка про необхідність реформування органів правопорядку країни. Так, 4 квітня 2015 року Кабінет Міністрів України розглянув та ухвалив чотири законопроекти щодо реформи МВС: «Про органи внутрішніх справ», «Про Національну поліцію», «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху». А 2 липня 2015 року Верховна Рада України проголосувала в другому читанні та в цілому за законопроект 2822 «Проект Закону про Національну поліцію», який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції.

Другого вересня 2015 року Кабінет Міністрів України постановою створив центральний орган виконавчої влади – Національна поліція України, яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України [425].

Після створення Національної поліції як окремого органу Міністерство внутрішніх справ України стало виконувати функцію політичного управління, політичної координації і певною мірою господарського забезпечення цього органу. Тобто, МВС перетворилося з міністерства міліції на цивільний орган. Відбулося фактичне розділення Національної поліції і МВС. При цьому деякі зі складових системи МВС не можна класифікувати як органи особливого призначення, а лише як спеціалізовану публічну службу. Розглянемо ці види публічної служби.

Державна міграційна служба України (ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом

Міністрів України через міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

ДМС України створена Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 року № 1085/2010[336]. У квітні 2011 року Указом Президента України від 06 квітня 2011 року № 405/2011, затверджено Положення про Державну міграційну службу України, де визначено основні завдання, функції та повноваження ДМС України. У серпні 2014 року Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360 затверджено нове Положення про Державну міграційну службу України[311].

Основними завданнями ДМС є:

- реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;
- внесення на розгляд міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Правоохоронна компетенція ДМС регламентується такими нормативно-правовими актами: закони України «Про громадянство України» від 08 жовтня 1991 року № 1636-XII [293], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04 лютого 1994 року № 3929-XII [340], «Про імміграцію» від 07 червня 2001 року № 2491-III [322], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 року № 3671-VI [281] та ін. Аналіз завдань, покладених на ДМС України, створює підстави для висновку, що ця служба не має особливого призначення [311]. Аналогічний

висновок можна зробити і відносно органів рибоохорони та служби лісової охорони.

Відповідно до Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 року № 647 [269], Держлікслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, у тому числі медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки і виробів медичного призначення, та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу.

У 2014 – 2015 роках, після Революції Гідності, до якої призвела системна корупція на найвищому державному рівні та порушення прав людини, Верховна Рада України затвердила нові засади державної антикорупційної політики, а також низку нових законів, зокрема: «Про запобігання корупції», який передбачив створення нової превентивної інституції, на яку було покладено завдання із запобігання корупції, формування державної антикорупційної політики, перевірки майнових декларацій, контролю за фінансуванням політичних партій та низку інших функцій, за винятком кримінальних розслідувань [307]. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом і гарантіями незалежності. Національне агентство є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй, а також підзвітним Кабінету Міністрів України.

У березні 2015 року Кабінет Міністрів України офіційно створив НАЗК, а у квітні 2016 року розпочався набір його персоналу. Національне агентство офіційно розпочало свою діяльність в серпні 2016 року після відбору і призначення мінімальної кількості членів НАЗК і працівників апарату, виділення приміщення, прийняття необхідних підзаконних актів тощо. Існує суперечність у статусі членів НАЗК, які відповідно до положень Закону

України «Про запобігання корупції» є державними службовцями, тоді як новий Закон України «Про державну службу» виключив їх зі сфери застосування норм цього закону [302]. Наведена суперечність може бути усунути лише шляхом внесення відповідних законодавчих змін. У своїй роботі члени НАЗК спираються на підтримку апарату з граничною чисельністю працівників 311 осіб (гранична чисельність встановлюється Урядом). Станом на кінець 2016 року до апарату НАЗК було зараховано 213 працівників (68,5% від максимальної кількості за штатом). НАЗК має цілу низку функцій, пов'язаних із запобіганням корупції. Ці функції включають: формування і моніторинг реалізації антикорупційної політики, забезпечення роботи електронного реєстру з відкритою інформацією про майновий стан публічних службовців та перевірку достовірності відомостей, зазначених у деклараціях публічних службовців; моніторинг способу життя публічних службовців; контроль за дотриманням правил щодо конфлікту інтересів, антикорупційних обмежень та вимог; контроль за фінансуванням політичних партій і кандидатів на виборах; надання державою фінансування політичним партіям; забезпечення ведення електронного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; координацію діяльності антикорупційних уповноважених підрозділів органів влади; погодження антикорупційних програм органів влади (підготовлених на підставі оцінки корупційних ризиків); розробку типової антикорупційної програми юридичної особи; вжиття заходів щодо правового захисту викривачів (осіб, які повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень); антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; проведення антикорупційних досліджень і підготовку відповідних звітів; інформування громадян та підвищення обізнаності суспільства у сфері запобігання корупції; сприяння доброчесності бізнесу. НАЗК є органом державної влади без повноважень у сфері кримінального права та процесу [307]. Таким чином, ми можемо класифікувати цю інституцію як різновид публічної служби, тому що службова діяльність її

посадових осіб має цивільний характер та не містить ключових ознак органу особливого призначення.

Правоохоронну діяльність здійснює і Міністерство юстиції України, яке діє відповідно до Положення про Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228. Мін'юст, зокрема, забезпечує формування та реалізацію державної правової політики, державної політики з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, формування та реалізації державної політики у сфері безоплатної правової допомоги, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), пенітенціарної системи та служби пробації, державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Київ, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності і т. ін. [212].

Мін'юст здійснює свою роботу з урахуванням положень Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501 / 2015, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276 / 2015, Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68, та з урахуванням щорічних планів дій щодо виконання зазначених стратегічних документів [212].

Із здійсненням правоохоронної діяльності тісно пов'язане завдання Міністерства юстиції України та всіх його органів щодо забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина. Для виконання цього завдання Міністерство юстиції України наділене широким спектром функцій.

Основні завдання та функції, покладені на Міністерство юстиції України реалізуються органами і установами, що входять в його систему. На сьогодні цю систему складають: Державна кримінально-виконавча служба, Архівна служба, Департамент державної реєстрації та нотаріату.

Органами, що координуються через міністра юстиції України, були Державна архівна служба України, Державна виконавча служба України, Державна пенітенціарна служба України, Державна реєстраційна служба України. Проте Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства юстиції» від 31 березня 2015 року № 150 відповідно до частини сьомої ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» припинено функції і повноваження Державної реєстраційної служби та Державної виконавчої служби [259]. Їх передано згідно з пропозицією Міністерства юстиції України щодо можливості забезпечення здійснення покладених на міністерство повноважень постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 17 «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» [260] Мін'юсту. Аналогічним чином ліквідована і Державна пенітенціарна служба України [259].

Правоохоронна компетенція Державної кримінально-виконавчої служби України регулюється такими основними нормативно-правовими актами: законами України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», Кримінально-виконавчим кодексом України, «Про попереднє ув'язнення», «Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України», «Про застосування амністії в Україні», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», «Про пробацію», договорами між

Україною і Республікою Вірменія про передачу осіб, засуджених до позбавлення волі, для подальшого відбування покарання; між Україною та Республікою Казахстан про передачу осіб, засуджених до позбавлення волі, для подальшого відбування покарань; між Україною та Республікою Узбекистан про передачу осіб, засуджених до позбавлення волі, для подальшого відбування покарання тощо [95].

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів, ДКВС України є центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань, який виконує правозастосовні функції, функції з контролю і нагляду у сфері виконання кримінальних покарань щодо засуджених, функції з утримання осіб, підозрюваних або обвинувачених у здійсненні злочинів, і підсудних, які перебувають під вартою, їх охорони і конвоювання, а також функції з контролю за поведінкою умовно засуджених і засуджених, яким судом надана відстрочка відбування покарання.

На ДКВС України покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Аналізуючи діючу систему виконання кримінальних покарань, яка забезпечує реалізацію всіх видів покарань, передбачених Кримінальним кодексом України, можна констатувати, що кримінально-виконавча система України розглядається як багатогранна система державного примусу, що обумовлює її статус органу особливого призначення, яка акумулює в собі такі основні правові інститути і напрями діяльності, які можна умовно поділити на чотири групи.

До першої групи слід віднести правові інститути виконання покарань, пов'язані з позбавленням та обмеженням волі, а також арештом, які виконуються в кримінально-виконавчих установах закритого та відкритого типу, а також забезпечення кримінального судочинства і виконання покарань окремими категоріями в'язнів та засуджених у слідчих ізоляторах. На нашу думку, зазначені правові інститути та кримінально-виконавчі установи, що їх

забезпечують, можна віднести до пенітенціарної системи як однієї із складових Державної кримінально-виконавчої служби України.

До другої групи слід віднести правові інститути виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням та обмеженням волі, у виді штрафів, громадських та виправних робіт, конфіскація майна, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тощо, що реалізуються за допомогою органів міністерства юстиції та ДКВС України.

До третьої групи належать правові інститути покарання, виконання яких забезпечується спеціальними військовими формуваннями та установами (дисциплінарними батальйонами, гауптвахтами), а також командирами та військовими начальниками, які виконують покарання у вигляді службового обмеження для військовослужбовців та окремі додаткові покарання, пов'язані з позбавленням військових звань тощо.

До четвертої як до особливої групи державних органів і установ як загальної, так і спеціальної компетенції належать міністерства, відомства (їх компетентні посадові особи), які виконують покарання, пов'язані з позбавленням військових звань, рангу, чину, кваліфікаційного класу. У цьому контексті можна зазначити, що якщо для органів і установ вищезазначених умовно першої та другої групи виконання кримінальних покарань є їх основною функцією і цілком природним явищем, то для органів і установ третьої і четвертої групи функції виконання кримінальних покарань не властиві їх призначенню і не є їх основним завданням, бо вони виконують примуси суду поряд з основними функціями. Тому цілком логічно, на наш погляд, виділити з вищезазначеного масиву елементів глобальної кримінально-виконавчої системи основну його ланку – ДКВС України, якій притаманні специфічні функції, зокрема функція виконання кримінальних покарань, що надає їй статус органу особливого призначення. Слід зазначити, що вперше основні завдання, повноваження та правові основи організації і діяльності ДКВС України визначені Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 року № 2713-IV [95].

Правовою основою діяльності ДКВС є Конституція України, закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані відповідно до них нормативно-правові акти центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань. Діяльність ДКВС проводиться на основі дотримання прав і свобод людини та громадянина. Персонал ДКВС зобов'язаний поважати гідність людини, виявляти до неї гуманне ставлення. Непередбачене законодавством обмеження прав і свобод людини та громадянина неприпустиме і тягне за собою відповідальність згідно із законом.

ДКВС відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств, установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України.

Служба складається з центрального апарату, 25 територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби України в Автономній Республіці Крим, областях, місті Києві та Київській області, 148 установ та 589 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції, навчальних закладів (два центри первинної підготовки, коледж другого рівня акредитації) (за станом на 01 вересня 2016 року). Крім того, 29 установ розташовані на території Донецької та Луганської областей, що тимчасово не контролюється українською владою [95].

Територіальні органи управління здійснюють керівництво оперативно-службовою та фінансово-господарською діяльністю підпорядкованих їм органів і установ та виконують функції, передбачені положеннями про територіальні органи управління.

Згідно з Кримінально-процесуальним Кодексом України, ДКВС України має у своєму складі слідчі підрозділи, які є органами досудового розслідування; оперативні підрозділи, наділені правом проводити гласні та негласні слідчі (розшукові) дії. Згідно з розподілом підслідності, слідчі органів ДКВС України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях ДКВС України. З 5 січня 2017 року ДКВС України має статус органу досудового розслідування [95].

Правові основи організації та діяльності ДКВС України, її завдання та повноваження визначає Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [300]. ДКВС України здійснює, зокрема, такі повноваження: забезпечує відповідно до законодавства України правопорядок і законність в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, а також безпеку осіб, які перебувають на їх територіях; безпеку об'єктів кримінально-виконавчої системи; точне і безумовне виконання вироків, постанов і ухвал судів щодо засуджених та осіб, які утримуються під вартою; встановлений порядок виконання покарань і утримання під вартою, виконання режимних вимог в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, нагляд за засудженими та особами, що перебувають під вартою; умови тримання засуджених та осіб, які утримуються під вартою, в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах. Крім того, вона здійснює переведення засуджених до місця відбування покарання, їх розміщення, а також переведення засуджених і осіб, які тримаються під вартою, з одних установ, які виконують покарання, і слідчих ізоляторів в інші в порядку, встановленому законодавством України.

Головне завдання органів та установ виконання та відбування кримінальних покарань полягає в тому, щоб у кінцевому результаті досягти забезпечення захисту інтересів особи, суспільства і держави шляхом вжиття заходів безпеки, які повинні застосовуватися до окремих індивідів, виключно відповідно до їх особистої небезпеки. При цьому виконання покарань повинно бути зорієнтовано на індивідуальний підхід до особи, яка має відхилення в поведінці. Під час виконання своїх завдань органи і установи повинні

керуватися, головним чином, міркуваннями про ефективність застосування тих чи інших засобів виправлення та ресоціалізації стосовно особи, яка є її об'єктом.

Завдання спеціального попередження вважається виконаним у тому випадку, коли засуджений позбавлений можливості вчинити новий злочин під час відбування покарання. Для цього засуджені до позбавлення волі ізолюються від суспільства, а окремі категорії – одна від другої. Організовується охорона і постійний нагляд за поведінкою засудженого в місцях позбавлення волі.

Контроль за виконанням покарання у вигляді виправних робіт покладається на кримінально-виконавчу інспекцію, а проведення індивідуально-профілактичної роботи за місцем проживання засудженого – на органи внутрішніх справ (ст. 41 КВК України). Для цього засуджений до виправних робіт зобов'язаний дотримуватися встановленого порядку відбування покарання, з'являтися за викликом до органів, які виконують цей вид покарання, у разі невиконання цієї вимоги без поважних причин засуджений може бути підданий приводу [300].

Крім того, органи і установи, що виконують покарання здійснюють цілий комплекс оперативно-розшукових, профілактичних та інших заходів, спрямованих на виявлення і запобігання злочинних проявів серед засуджених.

Наступним органом особливого призначення є Державна служба України з надзвичайних ситуацій – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Основними завданнями ДСНС є:

1) реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

2) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб;

3) внесення на розгляд міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах;

4) реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності.

ДСНС здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи [312].

Правоохоронна компетенція ДСНС встановлена, зокрема, Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052 [312].

ДСНС України відповідно до покладених на неї завдань здійснює, зокрема, такі основні функції: безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту; проектування планів у сфері цивільного захисту державного рівня на мирний час та в особливий період; підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок; впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту, підготовку пропозицій щодо віднесення населених пунктів та об'єктів національної економіки до груп (категорій) із цивільного захисту, надання на запити замовників вихідні дані та вимоги, необхідні для розроблення та планування таких заходів; вживання заходів щодо радіаційного і хімічного захисту, координацію та контроль за здійсненням заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виливом (викидом) небезпечних

хімічних речовин; прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначення показників ризику та здійснення районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій; забезпечення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проведення просвітницької та практично-навчальної роботи з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту; залучення підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та координацію їх діяльності під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівня, організацію проведення пошуково-рятувальних робіт та здійснення контролю за їх проведенням; атестацію та сертифікацію аварійно-рятувальних служб і рятувальників; гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей чи призводять до завдання матеріальних збитків; створення оперативного матеріального резерву для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків; координацію проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт авіаційними силами та засобами ДСНС, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності; державного контролю у сфері гідрометеорологічної діяльності; реалізацію державної політики з питань медичного та біологічного захисту населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій; ліквідацію медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам, заходи з медичного забезпечення (лікувально-профілактичні, санітарно-гігієнічні заходи, медичне постачання та санаторно-курортне лікування) осіб рядового і начальницького складу служби цивільного

захисту, ветеранів служби цивільного захисту (війни), членів їх сімей, медичне обслуговування учнів (вихованців) навчальних закладів ДСНС [312].

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-18 [328] є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, що обумовлює віднесення його до органів особливого призначення.

Публічною службою особливого призначення є і Державна фіскальна служба України (ДФС), яка здійснює такі основні завдання: реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів [99]. Віднесення ДФС до органів особливого призначення обумовлено тим, що вона є головним суб'єктом забезпечення економічної безпеки держави.

Таким чином, на наш погляд до органів особливого призначення належать Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна кримінально-виконавча служба, Національна гвардія України, Національне антикорупційне бюро України, Державна фіскальна служба України, Державне бюро розслідувань, органи прокуратури, Служба безпеки України, Збройні Сили України, судові органи України.

2.2. Характеристика органів особливого призначення

Публічна служба особливого призначення повинна розглядатися як система державних органів. Розкриття змісту цього поняття безпосередньо пов'язане із з'ясуванням кола завдань, що вирішуються зазначеними органами в цілому та окремо, а також, як наслідок цього, з визначенням їх структурних залежностей і взаємодій.

У попередньому розділі питання про елементи системи правоохоронних органів теоретично нами вирішене. Тепер важливо охарактеризувати їх, а також інші державні органи особливого призначення з точки зору кола вирішуваних завдань. Залежно від того, як поєднуються завдання кожного з цих органів, наскільки вони сумісні або специфічні, на якій основі формується структура органів особливого призначення, визначається коло функцій окремих органів, в цілому система публічної служби особливого призначення функціонує найбільш оптимальним чином.

Законодавче закріплення поняття публічної служби, системи її завдань і функцій, а також внутрішньосистемних зв'язків принципово важливо в теоретичному плані, але ще більше – з практичної точки зору. Відсутність, як ми вже зазначали, на сьогодні в українському законодавстві прийнятного, ясного, точного поняття і науково обґрунтованого переліку (структури) органів виконавчої влади, які слід було б відносити до органів особливого призначення,

зокрема правоохоронних, ускладнює організацію і правове забезпечення державної правоохоронної діяльності.

Державні органи, які виконують особливі завдання, утворюють певним чином відокремлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають свої чітко визначені завдання. Ці загальні завдання полягають або в забезпеченні правопорядку, відновленні порушеного права, наприклад у сфері цивільних правовідносин, або в покаранні правопорушників, коли відновити порушене право неможливо (при скоєнні деяких злочинів, наприклад вбивство), або у відновленні порушеного права і покаранні одночасно, коли можливість відновити порушене право є, але правопорушник заслуговує ще й покарання. Вирішуючи ці безпосередні завдання, правоохоронні органи реалізують і весь обсяг покладених на них обов'язків.

Теоретичний аналіз показує, що, по-перше, правоохоронна діяльність повинна бути способом існування зазначених органів, а по-друге, вона повинна служити способом вираження соціального призначення розглянутих органів. Іншими словами правоохоронну функцію тією чи іншою мірою виконують всі органи держави, але для правоохоронних органів вона є основною.

Згідно з визначеною системою публічної служби особливого призначення проаналізуємо завдання, покладені на найбільші й відносно самостійно функціонуючі органи. Створює цю систему держава, тому, поза сумнівами, вона – основний суб'єкт цієї системи. Правоохоронна діяльність визначається охоронною функцією системи публічної служби особливого призначення та правоохоронною функцією держави. Сутність держави визначає функціонування всього державного апарату, всіх його органів. Саме держава встановлює систему юридичних норм, що регулюють найбільш значущі відносини між людьми. Але держава, будучи суб'єктом системи публічної служби особливого призначення, не є, звичайно, органом особливого призначення. Говорити про державу в контексті поставленої проблеми має сенс тільки в зіставленні її із системою (підсистемою) недержавних органів (організацій), діяльність яких тією чи іншою мірою пов'язана з правоохороною.

Діяльність правоохоронних органів особливого призначення (ПООП) характеризується специфічними умовами, у своїй сукупності покликаними забезпечити повноту, всебічність та об'єктивність їх рішень. До таких умов правоохоронної діяльності необхідно віднести таке:

а) ПООП починають діяти в кожному випадку після виникнення юридичного факту – повідомлення про вчинення злочину чи іншого правопорушення, необхідності попередити злочин або інше правопорушення. У всіх інших випадках ПООП не мають права втручатися в життя громадян, у діяльність інших органів держави, державних, громадських та приватних організацій;

б) ПООП здійснюють свою діяльність тільки на підставі закону і відповідно до закону, а в багатьох випадках – і у визначеній процесуальній формі. Будь-які довільні дії неприпустимі. Порушення вимог закону, допущені в процесі правоохоронної діяльності, можуть виявитися правопорушеннями, які обумовлюють настання дисциплінарної, адміністративної або навіть кримінальної відповідальності;

в) безпосередню (у строгому сенсі слова) правоохоронну діяльність можуть здійснювати тільки особи, які перебувають на службі в ООП, які мають спеціальну, найчастіше юридичну підготовку. Присвоєння іншими особами права здійснювати правоохоронну діяльність є неприпустимим та за певних умов розцінюється як злочин;

г) рішення ПООП у всіх випадках є заходами юридичного впливу, заснованими на законі і відповідними обставинам вчинення дії (або бездіяльності), у зв'язку з якими мало місце втручання цих органів. Порушення такої вимоги тягне скасування прийнятого рішення, а іноді і відповідальність особи, яка його прийняла;

д) законні і обґрунтовані рішення, прийняті ПООП, підлягають виконанню будь-якими посадовими особами і громадянами, а невиконання тягне для правопорушників додаткові санкції;

е) усі пов'язані зі злочинами та іншими правопорушеннями рішення ПООП, які суттєво впливають на права і свободи громадян, або зачіпають інтереси держави, державних, громадських чи приватних організацій, можуть бути оскаржені в установленому законом порядку. Перешкоджання здійсненню цього права є неприпустимим і за певних обставин може бути саме по собі правопорушенням.

Зазначені умови, з тими чи іншими несуттєвими варіаціями, є загальними для діяльності не тільки будь-якого ПООП, а й для будь-якої організації, що починає функціонувати у сфері правоохорони.

Наведемо приблизне коло завдань, компетенції та нормативну базу основних правоохоронних органів, як характерні для них в цілому, так і специфічні тільки для окремих правоохоронних органів.

Згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України (МВС), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 [313], МВС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, а також є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Діяльність МВС України визначена низкою принципів: забезпечення державних інтересів; єдиноначальності; рівного доступу громадян до служби

відповідно до їх здібностей та професійної підготовки; професіоналізму і компетентності співробітників; єдності кваліфікаційних вимог за державними посадами; відповідальності співробітників за прийняті рішення, невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; забезпечення державного захисту співробітників; політичної нейтральності служби.

Революція Гідності обумовила кардинальну зміну пріоритетів державної політики, у тому числі стосовно визначення МВС як репресивно-карального органу. Рух України до правової держави зумовив переглянути соціальне призначення органів внутрішніх справ, головним завданням яких тепер стають не безпека правлячого режиму, а забезпечення ефективного правового захисту людини, її прав і свобод. У зв'язку з цим ключовими моментами нової концепції служби в органах внутрішніх справ стали такі ідеї: посилення демократичних засад служби; її деполітизація; комплексний підхід до регламентації служби; забезпечення поєднання централізованих та децентралізованих засад у вирішенні кадрових питань; усунення надмірної бюрократизації службових відносин; націленість на повноцінне забезпечення правового і соціального захисту співробітників.

Публічна служба в органах внутрішніх справ здійснюється в системі виконавчих органів України, які, як відомо, займаються організаційно-управлінською, виконавчо-розпорядчою діяльністю. Така діяльність реалізується на основі та на виконання законів і забезпечує безпосередню, повсякденну організацію виконання внутрішніх і зовнішніх функцій держави [91].

Органи внутрішніх справ як елемент системи виконавчої влади є сформованим у державно-розпорядчому порядку відомством, наділеним власною компетенцією. Вони мають свою специфіку в організаційному і структурному оформленні, мають як загальні риси системи виконавчої влади, так і особливі функції, що забезпечують механізм реалізації конкретно регламентованих правом повноважень у сфері охорони правопорядку.

При здійсненні службової діяльності співробітники органів внутрішніх справ вступають у специфічні відносини, зміст яких пов'язаний із системою

повноважень, відповідальності, правових засобів, форм і методів реалізації покладених на це відомство завдань щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, створення гарантій громадської безпеки, боротьби зі злочинністю.

Для розуміння правової сутності як виконавчої влади в цілому, так і органів внутрішніх справ зокрема рівною мірою використовується категорія «примус».

Сучасне законодавство щодо забезпечення громадської безпеки також наділяє осіб, задіяних у цьому процесі, владними повноваженнями, які мають не галузевий, а публічний характер. Особливістю професійного статусу співробітників органів внутрішніх справ є те, що вони в межах своєї компетенції наділені правом висувати вимоги і приймати рішення, обов'язкові для виконання громадянами або підприємствами, організаціями, установами незалежно від їх відомчої належності та форм власності. Їх діяльність будується на взаєминах з особами, що не перебувають в їх службовому підпорядкуванні. Таким чином, співробітники органів внутрішніх справ мають владні повноваження, які належать до широкого, невизначеного кола осіб. При цьому зазначені повноваження реалізуються в масштабі всього суспільства і держави в межах відведеної їм частини правоохоронної діяльності.

Розглядаючи публічну службу в органах внутрішніх справ з позиції формування організаційних основ державного апарату, слід зазначити, що вона являє собою діяльність держави щодо формування професійного кадрового ядра з метою виконання завдань стосовно реалізації правоохоронних функцій. У цьому сенсі система правоохоронних органів організовується з метою виконання і забезпечення виконання обов'язків держави, зокрема покладені на неї Конституцією України.

З позиції практичного здійснення завдань і функцій держави служба в органах внутрішніх справ є одним із видів платної суспільно корисної діяльності. Вона не пов'язана з виробництвом ні матеріальних, ні духовних цінностей. Оскільки органи внутрішніх справ являють собою своєрідний

механізм у державно-правовій системі, здатний переводити правові настанови в реальну поведінку людей, то професійна робота співробітників цих органів безпосередньо пов'язана з державним управлінням як діяльністю з підтримки встановленої системи норм і правил суспільного життя, упорядкування суспільних відносин. Безпосередній зміст цієї діяльності виражається в здійсненні впливу на людину, особистість з метою створення (корекції) умов для її правомірної поведінки, а також припинення неправомірних дій; тоді як вплив цей – безпосередній, а людина – конкретна.

Сучасна концепція служби в органах внутрішніх справ, базуючись на гуманістичних і моральних орієнтирах демократичної держави, націлює на забезпечення надійного захисту особистості, суспільства і держави від злочинних посягань та інших протиправних діянь і водночас на якісне, високопрофесійне обслуговування населення. Розвиток системи МВС України багато в чому пов'язується з тим, якою мірою в цій професійній діяльності будуть поєднуватися її соціальні і правові компоненти.

Ознакою публічної служби демократичної держави є її сервісний характер. Що ж стосується призначення служби в органах внутрішніх справ, то тут слід зауважити, що до ідеї їх перетворення в структуру з надання соціальних послуг відомчі фахівці ставляться досить неоднозначно, на що існують свої історико-правові аргументи.

Служба в органах внутрішніх справ характеризується загальним набором ознак, притаманних публічній службі в цілому. До них належать такі:

1) публічна служба в органах внутрішніх справ – це специфічний вид предметної діяльності людини, яка реалізується в інтересах забезпечення життєдіяльності суспільства;

2) межі, форми і методи здійснення цієї діяльності визначаються державою;

3) публічна служба в органах внутрішніх справ є професійною діяльністю, тобто трудовою діяльністю, що вимагає певної підготовки, професійних знань, умінь і навичок (у зв'язку з чим особи, прийняті на службу

в органи внутрішніх справ, в обов'язковому порядку проходять спеціальне професійне навчання або перепідготовку);

4) ця діяльність передбачає заміщення службовцем державної посади публічної служби відповідно до штатного розпису державного органу, яка визначає його правовий статус;

5) у межах цієї діяльності відбувається реалізація компетенції органів внутрішніх справ;

6) вона являє собою виконання повноважень державного органу, специфічних посадових обов'язків за дорученням держави і від її імені;

7) служба в органах внутрішніх справ здійснюється за грошову винагороду, що підкреслює особливості в оплаті праці, встановлені для цієї категорії публічної служби;

8) взаємини співробітників будуються на основі характерних для публічної служби відносин влади і підпорядкування;

9) правовий стан співробітників, порядок проходження служби встановлює держава.

Водночас специфіка конкретної професійної діяльності, особливості виконуваних завдань і реалізованих державних функцій обумовлюють особливості правового статусу різних категорій службовців, системи службових взаємин, порядку їх виникнення, розвитку і припинення. Тому законодавець для деяких видів публічної служби встановлює особливі правила її проходження, спеціальні права і обов'язки службовців, обмеження по службі, порядок атестації, види відповідальності і т.ін.

Публічна служба в органах внутрішніх справ також має низку особливостей, на підставі яких вона виділяється в особливий вид публічної служби. До них належать: прийняття під час вступу на службу співробітниками присяги; наявність у співробітників спеціальних звань і форменого одягу; право на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї і спеціальних засобів; обмеження в політичних, соціально-економічних, особистих правах; особливий порядок прийому і звільнення зі служби та ін.

Перераховані органи належать до тих органів, які утворюють основу служби в правоохоронних органах і визначають у цілому їх структуру. Але ними не вичерпується вся структура правоохоронних органів, а коло завдань, виконуваних вказаними органами, не вичерпує завдань охорони права в широкому сенсі цього слова. Звернемося до характеристики органів і організацій, які також зайняті вирішенням завдань охорони права в правовій державі.

Перш за все, мова повинна йти про систему судів. Головна мета судової влади – сприяти громадянам, їх об'єднанням, державним і суспільним інститутам в реалізації законних прав.

У діяльності судів важливими напрямками їх правоохоронної діяльності є конституційний контроль і правосуддя, які належать до повноважень Конституційного Суду України. Поява цього правоохоронного органу безпосередньо пов'язана з побудовою в Україні правової державності. Детальніше особливості публічної служби в судовій системі будуть розкриті у наступному розділі роботи.

Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру» [342], здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

На прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Функції прокуратури України виконують виключно прокурори. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Систему прокуратури України становлять: Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

До військових прокуратур належать Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих), перелік яких визначається в додатку до Закону України «Про прокуратуру» [342].

Єдність системи прокуратури України забезпечується:

- 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури;
- 2) єдиним статусом прокурорів;
- 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів;
- 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України;
- 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура Генеральної прокуратури України (САП) є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України (на правах Департаменту), підпорядкованим заступнику Генерального прокурора України – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Свою роботу Спеціалізована антикорупційна прокуратура організовує у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування.

Основні завдання та функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

1. Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України.

2. Виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

3. Забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду.

4. Підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України.

5. Забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями.

6. Забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження.

7. Представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

8. Здійснення у межах реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міжнародного співробітництва [315].

Державне бюро розслідувань (ДБР) – новий правоохоронний орган, створення якого передбачено зобов'язаннями при вступі до Ради Європи та є частиною коаліційної угоди між парламентськими партіями Верховної Ради України VIII скликання. 12 листопада 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Державне бюро розслідувань», який визначає правові основи організації та діяльності Державного Бюро розслідувань [298]. Постановою Кабінету Міністрів України №127 від 29 лютого 2016 року утворено Державне бюро розслідувань [354]. До Державного бюро розслідувань від Генеральної прокуратури України переходить функція

досудового розслідування у кримінальних провадженнях, вчинених вищими посадовими особами держави, судьями та правоохоронцями.

Місія Державного бюро розслідувань – встановлення справедливості у суспільстві шляхом незалежного та всебічного розслідування злочинів задля притягнення винних до встановленої Законом відповідальності, незважаючи на їхні посади, зв'язки та ресурси. Під час реалізації місії Державного бюро розслідувань пріоритетами його діяльності будуть своєчасне запобігання, припинення, швидке розкриття та організація проведення всебічного, повного та об'єктивного розслідування злочинів, віднесених до компетенції Бюро, в тому числі: злочини чинних високопосадовців; корупційні злочини, відповідно до підслідності Бюро; злочини щодо порушення прав людини під час роботи правоохоронних органів; військові злочини тощо.

При реалізації цих завдань Державне бюро розслідувань буде неухильно дотримуватись принципів:

- верховенства права, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Відповідно, захист прав людини та основоположних свобод є пріоритетом під час здійснення оперативно-розшукової діяльності та проведення досудового розслідування;
- законності, справедливості, неупередженості, незалежності і персональної відповідальності кожного працівника Державного бюро розслідувань;
- прозорості та відкритості діяльності Державного бюро розслідувань, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам;
- політичної нейтральності та позапартійності;
- єдиноначальності у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень Державного бюро розслідувань [408].

Важливе місце в системі правоохоронних органів, які стосуються прав і свобод громадян, займає інститут омбудсмена. Його функції спрямовані на захист

прав громадян від свавілля і зловживання владою з боку чиновників. Омбудсмен розглядається як можлива альтернатива або необхідний додатковий елемент ненадійної адміністративної системи, гарант справедливого прийняття нею рішень, він сприяє зростанню суспільної довіри до адміністрації. Основний принцип інституту омбудсмена – його функціональне призначення як інструменту захисту прав людини і громадянина, відмінного від парламентського, судового, адміністративного та інших форм контролю і нагляду.

Завершуючи розгляд структури і завдань публічної служби особливого призначення, необхідно зазначити тенденції її розвитку.

Перша тенденція пов'язана з включенням у предмет публічної служби особливого призначення функцій, властивих структурам, які забезпечують національну безпеку країни з притаманними їй заходами щодо запобігання політичних, економічних, військових та інших загроз.

Друга тенденція, пов'язана з формуванням правової держави, виражена в появі нових засобів реалізації правоохоронної функції. Зміна об'єктів охорони права в умовах формування правової державності зумовлює утворення нових суб'єктів правоохоронної діяльності.

Таким чином, публічній службі особливого призначення притаманна низка істотних специфічних ознак. Знання цих ознак дозволяє правильно визначити місце публічної служби особливого призначення серед інших державних органів з точки зору компетенції та відповідальності за вирішення поставлених перед ними завдань, аби не відбувалося змішання їх функцій.

2.3. Роль публічної служби особливого призначення у реалізації функцій держави

Конституція України у ст. 1 проголошує її правовою державою. Однією з найважливіших основ цієї держави є верховенство права, закріплене у ст. 8 Конституції [155]. Реалізація цього конституційного положення зумовлює

необхідність дослідження особливостей реалізації правоохоронних функцій держави.

На сучасному етапі в нашій країні й у світі відбулися значні військово-політичні й соціально-економічні зміни, які істотно вплинули на стан національної безпеки України й вимагають розробки й реалізації принципово нових підходів до реалізації правоохоронної функції держави в умовах суспільних реформ в Україні.

Реформування сучасної української держави вимагає теоретичного переосмислення форм та методів реалізації правоохоронної функції.

Поняття «зміст державних функцій» досить часто вживається вченими, що досліджують процеси функціонування держави, як у цілому, так і при дослідженні окремих її функцій. Дуже часто зміст функції ототожнюється із системою основної функції, її структурою, практичною діяльністю держави і т.п. Зокрема, стверджується, що змістом функцій є вплив держави на відповідні види і групи суспільних відносин [110, с. 955]. Висловлювалась пропозиція вважати змістом функцій певні сукупності однорідних моментів державної діяльності.

Різний зміст, який автори вкладають в поняття «зміст функції», неминуче зумовлює і відмінності в характеристиках конкретного змісту тієї чи іншої функції. Наприклад, деякі вчені в охоронній діяльності держави пропонують розрізняти: функціональну охоронну діяльність (правоохоронну, правозастосовчу і правотворчу) і об'єктну охоронну діяльність – безпосередню охорону власності, громадського порядку, прав і свобод громадян, навколишнього середовища тощо.

При аналізі змісту правоохоронної функції особливо важливо, на наш погляд, враховувати таке. По-перше, зміст державної функції – явище об'єктивне, як і сама функція. По-друге, зміст слід відмежовувати від інших атрибутів основної функції, зокрема від її системи і структури. Розглянуті категорії несуть різне змістовне і гносеологічне навантаження. Система функції являє собою єдність так званих «неосновних» функцій (підфункцій), які у своїй

сукупності утворюють кожну основну функцію держави. Система функцій відображає статичний аспект її характеристики. Від змісту функції відрізняється її структура, яка характеризує внутрішні зв'язки між елементами змісту функції. Іншими словами зміст функції є її динамічною характеристикою, що покликана відображати власне функціонування держави, аспекти реалізації тих чи інших функцій.

Навряд чи можна визнати вдалою пропозицію розглядати одним з елементів змісту функції її об'єкт і мету. Об'єкт функції, звичайно, відіграє важливу роль в її характеристиці; він надає сенс її існування, визначає внутрішній зміст функції, проте елементом внутрішнього змісту функції не є, залишається поза функцією.

Якщо мета являє собою ідеальне передбачення результату діяльності, а завдання, конкретизуючи мету, фіксує оптимальні, необхідні засоби і способи її досягнення, то функція є засобом вирішення поставлених завдань і досягнення намічених цілей [147], хоча і цілі і завдання, без сумніву, формують внутрішній зміст функції держави.

Процес реалізації кожної функції держави багатогранний, містить чималу кількість конкретних дій державних органів. Тому навіть простий опис процесу реалізації тієї чи іншої функції є складним завданням.

З урахуванням сказаного стає можливим під змістом досліджуваної функції розуміти найбільш стабільні, об'єктивно необхідні і закономірні, відносно відособлені аспекти реалізації державного впливу на правову сферу суспільного життя.

Найчастіше про зміст правоохоронної функції йдеться в контексті міркувань про функції держави взагалі. Проте аналіз висловлених у літературі поглядів дозволяє виділити два основні напрями у вирішенні цього питання.

Прихильники першого підходу розглядають зміст досліджуваної функції як діяльність, здійснювану державою, головним чином, у зв'язку і внаслідок скоєних посягань на правопорядок. Ця функція розглядається як бар'єр, перешкода для небажаних антисоціальних дій. Деякі вчені вважають, що

«змістом досліджуваної функції є охоронна діяльність, тобто припинення правопорушення і боротьбу з ними» [310]. Здається, що з цим підходом важко погодитися. По-перше, за такого розуміння змісту цієї функції в нього не включається, наприклад, діяльність з профілактики правопорушень. По-друге, таке розуміння явно збіднює зміст цієї функції, надає невластивий їй репресивний характер. Виходить, що і паспортизація населення, і реєстрація іноземних громадян, і видача дозволу на придбання вогнепальної зброї тощо або не входять у зміст цієї функції, або спрямовані виключно на боротьбу з правопорушеннями. Однак очевидно, що без подібної «позитивної» юрисдикційної діяльності державних органів досягти в суспільстві необхідного рівня порядку і організованості просто неможливо.

По-третє, «збої» механізму правового регулювання можуть викликатися не тільки правопорушеннями, а й іншими причинами. Здійсненню суб'єктивних прав може заважати суперечка про належність права, далеко не всі діяння, що порушують організованість і впорядкованість громадських відносин, здатні вносити якийсь громадський дисбаланс, мають всі ознаки правопорушення.

По-четверте, часто конфлікти в правовій сфері провокуються непродуманою політикою держави. Наприклад, набуття чинності з 1 липня 2004 року Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» показало, що до його реалізації не готові не тільки автолюбители, а й страховики і чиновники.

Такі прорахунки в державній правовій політиці не тільки створюють підґрунтя для можливих зловживань, а й об'єктивно суперечать самій ідеї міцного правопорядку, а отже, держава повинна постійно виявляти проблеми, які потребують правового регулювання, удосконалювати нормативну базу правопорядку, вчасно скасовувати застарілі нормативні акти, забезпечувати ефективну реалізацію правових норм, створювати умови для здійснення прав і свобод суб'єктів правопорядку тощо.

По-п'яте, погляд на зміст досліджуваної функції тільки як на діяльність, пов'язану з боротьбою з правопорушеннями, покаранням винуватих в їх

вчиненні, в теоретичному плані є небезпекою ототожнення цієї функції з правоохоронною діяльністю, тобто ототожнення форми виконання функції з її змістом. За такого розуміння змісту охоронної функції вона позбавляється самостійного статусу, розчиняється в інших функціях держави.

З огляду на сказане кращим є більш широке розуміння змісту цієї функції, яке в її зміст включає не тільки власне правоохоронну (правозахисну) діяльність, а й діяльність, спрямовану на створення умов для оптимальної дії правових інститутів, ефективного здійснення прав і свобод особистості та інших суб'єктів права і виконання ними юридичних обов'язків. Завдання охорони правопорядку потрібно розглядати як комплексне.

Говорячи про зміст правоохоронної функції, слід ще раз звернути увагу на сам сенс ключового поняття «охорони права». У зв'язку з цим не може бути складником цієї функції «зміцнення законності та правопорядку» або «встановлення правопорядку», оскільки перше – не складова виконання функції, а завдання, що стоїть перед державою, а друге не відображає справжнього змісту функції: адже правопорядок не вводиться декретом державної влади, а складається в процесі життєдіяльності суспільства як закономірний стан.

Усе вищезазначене дозволяє стверджувати, що зміст досліджуваної функції утворюють стійкі закономірні складові державного управлінського впливу на правову сферу суспільного життя. Державне управління в цій сфері не зводиться тільки до боротьби з посяганнями на правопорядок і покарання винних, а втілюється в єдності різноманітних державних заходів щодо забезпечення, охорони, захисту та відновлення правового порядку. В «Енциклопедії державного управління» зазначено, що «функції держави – взяті в комплексі основні напрями або види внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, що виражають і конкретизують її сутність та призначення в суспільстві, цілі й завдання державного управління. Головні завдання і цілі держави на тій чи іншій стадії розвитку зумовлюються економічними, політичними та соціальними умовами в суспільстві» [147].

Взагалі охоронна функція в правовій державі набуває іншого звучання, трансформується в правоохоронну, основна форма реалізації якої – правоохоронна діяльність.

Право (законодавство) є провідником волі держави, засобом реалізації державної політики. Порушення законів та правопорядку призводить до підривання авторитету державної влади і навіть до її повної паралізації. Головний стимул, що змушує державу захищати право і правопорядок, полягає в прагненні забезпечити свій суверенітет на території всієї країни. З огляду на це, правоохоронна функція передбачає: захист права і правопорядку, боротьбу зі злочинністю та її профілактику; створення правоохоронних органів; здійснення правосуддя; захист прав і свобод громадян тією мірою, в якій це розуміється стосовно конкретного політичного режиму. Ця функція також спрямована на охорону життя, здоров'я, честі та гідності громадян, а також на охорону державного і громадського майна, на охорону приватної власності. Оскільки кожний із зазначених напрямів має притаманну йому специфіку, доцільно вести мову про підфункції в межах правоохоронної функції або ж форми її реалізації.

Правоохоронну функцію сучасної української держави можна упевнено віднести до головних, основних її функцій. Таку думку поділяють багато вчених [59; 17; 241].

На думку І. Кріцака, правоохоронна функція держави – це комплексний напрям діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), оснований на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності і правопорядку [170, с. 15]. І. Ласійчук вважає, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [175, с. 99]. В. Осадчий під правоохоронною функцією розуміє гарантування функціонування суспільних відносин, врегульованих правом [243, с. 74].

П. Онопенко поділяє правоохоронні функції держави на внутрішні та зовнішні. До перших він відносить функцію охорони прав та свобод особи та функцію забезпечення правопорядку (яка, у свою чергу, диференціюється на функцію боротьби з корупцією, функцію боротьби з організованою злочинністю, функцію боротьби з тероризмом); до других – участь України в охороні прав і свобод особи на міжнародній арені; участь України у підтримці міжнародного правопорядку [241, с. 2].

М. Мельник, М. Хавронюк вважають, що функціональний критерій треба визнати основним при визначенні діяльності того чи іншого державного органу як правоохоронної діяльності. Але при цьому важливо провести класифікацію правоохоронних функцій. Так, за їх визначенням усі правоохоронні функції слід поділити:

1) на головні – профілактична (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права); захисна (захисту життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб); охоронна (охорони громадського порядку, громадської безпеки і власності); ресоціалізаційна (ця функція є найбільш характерною для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі); оперативно-розшукова; розслідування злочинів; судовий розгляд справ; розгляд справ про адміністративні, фінансові та господарські правопорушення; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів;

2) другорядні та допоміжні – контрольна (наглядова); дозвільна (надання дозволів на здійснення певної діяльності, у тому числі підприємницької, або вчинення певних дій); правороз'яснювальна (у тому числі функція подання правової допомоги); аналітична та/або методична; інформаційна (інформування інших державних органів, у т. ч. правоохоронних); нормотворча (з правом видання актів міжвідомчого характеру); координаційна [199, с. 15-20].

Як уже зазначалось, охорона прав і свобод громадян гарантується Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Так, у ст. 3 сказано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а основні принципи прав і свобод людини і громадянина викладені в розділі 2 Конституції України. Відповідно до пункту ст. 41 Конституції України «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним» [155]. Таким чином, будь-яке посягання на приватну власність громадян, їхнє майно, а також і на державне майно тягне за собою адміністративні і кримінальні покарання. Підтримка стабільного порядку в країні – завдання всієї держави, всієї системи її органів. Примусова сторона державної діяльності поступово втрачає свою силу при гармонійних, об'єктивно обумовлених економічних, політичних, соціальних і моральних відносинах громадян і держави. Вона перетворюється в правовий порядок цивілізованого суспільства. Держава за допомогою правоохоронної функції не тільки забезпечує охорону і відновлення порушеного права, а й створює гарантії для здійснення громадянами своїх прав і свобод.

Варіативність інтерпретації правоохоронної функції держави ґрунтуються на різних підходах до розуміння поняття функціонування держави у сфері правоохоронної діяльності й зумовлені відсутністю законодавчого визначення правоохоронної функції держави. За логікою законодавчої техніки поняття «правоохоронні функції» мало б визначатися в Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [299], у ст. 2 якого міститься посилання на те, що правоохоронними можуть визнаватися інші органи, які здійснюють правоохоронні функції. Однак під час підготовки і прийняття вказаного закону, як і інших законодавчих актів, цього не зроблено.

В умовах правової державності перевага віддається таким формам державних функцій взагалі і правоохоронної – зокрема, які в повній мірі можуть забезпечити реальний баланс інтересів держави та заберечення прав і

свобод людини і громадянина, сприяти формуванню громадянського суспільства і зберігати непорушність всіх принципів правової держави.

Під формами виконання функцій держави, як відомо, розуміється: по-перше, діяльність основних ланок механізму держави, специфіка видів державної діяльності, на відміну від діяльності недержавних організацій; по-друге, однорідна за своїми зовнішніми ознаками діяльність всіх, багатьох, або декількох органів держави, за допомогою якої виконуються її функції [4, с.23].

Перш за все, треба зазначити, що вплив держави на конкретні види і групи однорідних суспільних відносин здійснюється у відповідних правових та / або неправових формах. Від характеру тих чи інших форм і їх конкретного поєднання залежить в цілому реалізація правоохоронної функції і її зміст. У зв'язку з цим особливого значення набуває питання про характер зв'язку держави і права в українському суспільстві. Як правові, так і позаправові форми здійснення правоохоронної функції держави розвиваються і змінюються разом з державним життям, економічними, соціальними, політичними, ідеологічними та іншими відносинами в суспільстві.

Правові форми завжди є організаційними. Однак далеко не всі організаційні форми – правові. До останніх належать лише ті з них, які пов'язані з виданням правових актів, тягнуть юридичні наслідки. Правові форми являють собою діяльність, пов'язану зі здійсненням юридично значущих дій у строго визначеному законом порядку. З цієї точки зору діяльність державних органів в її традиційному вигляді здійснюється як правовстановлення (правотворчість), правовиконання і охорона права.

Останнім часом на передній план висувається договірна (в широкому розумінні) форма здійснення державної влади. Мова йде не тільки про вдосконалення і розширення дії договорів як юридичної форми господарсько-економічних відносин, а й про те, що договір може і повинен бути покладений в основу правового регулювання і політичних, і навіть управлінських відносин. В основі сучасної демократичної політичної системи, правової держави лежить

взаємна згода громадян, консенсус, що виражається у визнанні та підтримці державної влади.

Проблема договірних відносин в державному управлінні пов'язана з його децентралізацією. Якщо говорити про загальну тенденцію розвитку державного управління, то вона зводиться до того, що розпорядчі засоби регулювання суспільних відносин у всіх можливих випадках поступаються місцем договірним засобам, а односторонні державно-владні рішення все більшою мірою поєднуються з договірними формами взаємин.

Є серйозні аргументи на користь більш широкого використання і адміністративних договорів. По-перше, застосування договору спрощує відносини між його сторонами, дає їм можливість безпосередньо звертатися один до одного з питань його виконання, а органу, зацікавленому у виконанні договору, – безпосередньо приводити в рух фактори, що забезпечують його виконання. По-друге, це можливість особливо точного регулювання договором відносин між сторонами і встановлення точної регламентації тих питань, в яких зацікавлений хоча б один з учасників цих відносин. Водночас, адміністративний акт саме через свою однобічність не дає достатніх гарантій точного і повного врахування інтересів іншої сторони. По-третє, діяльність у формі договору в результаті створення кращих можливостей контролю за роботою органу управління ефективно сприяє інтенсифікації відповідної діяльності. По-четверте, договірна форма може сприяти розширенню гласності, демократизації державного управління.

При практичному застосуванні адміністративних угод потрібно враховувати, що вони є нетрадиційними за своєю природою формами діяльності держави. Сутність адміністративного договору полягає в його організуючому, координуючому і регулювальному характері, а отже, в управлінському впливі на суспільні відносини; однією з його сторін завжди є орган управління. Як правило, такі договори укладаються між безпосередніми сторонами з метою координації їх діяльності для виконання будь-якої спільної

справи. У будь-якому випадку предметом адміністративного договору є ті відносини, в яких проявляється управлінська компетенція органів держави.

Інша сторона договірних відносин – громадська організація. Але договір від імені громадської організації укладає, як правило, її постійно діючий виборний орган, отже, він відповідальний перед нею в особі її загальних зборів.

Неправові форми часто називають організаційною діяльністю держави. Ця діяльність не вимагає повного і юридичного оформлення і не пов'язана з вчиненням юридично значущих дій. Але це не означає, що організаційна діяльність ніяк не регулюється правом. Організаційна діяльність здійснюється в межах чинного законодавства і в межах компетенції того чи іншого органу. Однак правом тут регламентується лише загальна процедура здійснення дій. Організаційні дії не потребують видання спеціальних юридичних актів і проводяться в порядку поточної, перш за все управлінської, діяльності. Водночас як передумови, так і результат виконання організаційних дій можуть фіксуватися і юридично.

Організаційні дії можуть бути спрямовані на апарат держави, так і на недержавні формування і громадян. У цілому безпосередні організаційні дії можуть виражатися: в інспектуванні державних органів, посадових осіб і недержавних організацій; їх інструктуванні; роз'ясненні змісту цілей законодавчих та інших юридичних актів; залученні недержавних організацій і громадян до роботи державного апарату. Наприклад, забезпечення правильного поєднання єдиноначальності і колегіальності, підготовка і проведення засідань, нарад, розподіл функцій і обов'язків між структурними підрозділами державного органу, вивчення, узагальнення позитивного досвіду і под.

До позаправових форм, крім організаційної діяльності, належить також здійснення матеріально-технічних операцій, таких як підготовка матеріалів для видання юридичних актів, складання довідок, звітів, ведення діловодства і т.д., що дуже важливо для державної правоохоронної служби.

Як самотійну форму виконання правоохоронної функції можна виділити інформаційно-психологічний вплив на людей самою практикою виконання

законів і залучення правопорушників до встановленої законом відповідальності. Але інформаційно-психологічний вплив є значною мірою лише результатом цієї практичної діяльності суб'єктів виконання правоохоронної функції. Проте в умовах правової державності такий вплив набуває особливого значення. Саме така форма дозволяє підключити до виконання правоохоронної функції додаткових суб'єктів [59, с.70].

Розглядаючи форми виконання функцій державних органів, необхідно відзначити, що це питання має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Їх науковий аналіз сприятиме виробленню найбільш ефективних форм реалізації конкретних функцій правової держави, своєчасному приведенню методів і засобів виконання функцій у відповідність до вимог завдань, на вирішення яких вони спрямовані.

Правоохоронна функція держави в різних формах її здійснення реалізується різними методами і засобами за допомогою державних органів. Державні органи як офіційні представники держави мають право видавати нормативно-правові (загального характеру) або індивідуальні правові акти (акти застосування права), обов'язкові для виконання. Для державного апарату потрібні спеціально підготовлені кадри чиновників-керівників, які володіють необхідною кваліфікацією і професіоналізмом.

У правовій державі для подолання негативних явищ використовуються демократичні методи і стиль роботи, що розуміються не як абстрактна ідея, а як ціла система спеціально розроблених і реально діючих заходів і механізмів, покликаних стримати бюрократизацію. В умовах побудови в Україні правової держави стає очевидним використання таких державних засобів і методів, які можуть забезпечити захист прав і свобод окремих громадян і безпечно існування всього суспільства.

Правоохоронна функція держави реалізується за допомогою і в межах специфічного виду державної діяльності, яку називають правоохоронною діяльністю. На нашу думку, від того, що ми вкладаємо в це поняття, з яким

змістом його пов'язуємо, значною мірою залежить уявлення про систему форм реалізації правоохоронної функції держави.

Інший аспект питання про здійснення державної діяльності – розгляд правоохоронної функції в системі інших функцій держави, які можуть бути представлені і як форми здійснення охорони права.

Виділяючи правоохоронну функцію як першорядну для сучасної української держави, не можна, звичайно, визнавати її автономність серед інших функцій держави (наприклад, економічної, соціальної та ін.). Усі функції української держави тісно взаємопов'язані. Наприклад, забезпечення реалізації соціальних прав громадян є одним з елементів змісту правоохоронної функції. Соціальні права відображають рівень матеріального розвитку держави і суспільства і їх здатність забезпечити гідний рівень життя і соціальну захищеність громадян [117, с.190].

За допомогою системи державних функцій, по-перше, створюються гідні умови життя кожній людині і забезпечується громадянський мир; по-друге, здійснюється соціальний захист безробітних, літніх, інвалідів, багатодітних сімей, сиріт, дітей у неповних сім'ях, а в сучасних умовах – біженців і вимушених переселенців; по-третє, відбувається зміцнення соціальної справедливості і солідарності в суспільстві, а також демократичного ладу, який охороняє індивіда.

Тісний взаємозв'язок правоохоронної функції і економічної функції пояснюється тим, що в процесі виконання останньої створюється необхідна матеріальна база, від якої залежить здійснення і інших функцій держави. Таким чином, правоохоронна функція залежить від добробуту держави, від її матеріальної бази, отже, від рівня економічного розвитку.

Говорячи про взаємодію правоохоронної функції з ідеологічною функцією держави, хотілося б відзначити, що ідеологічна функція є одним з основних знарядь досягнення і просування в маси ідеї прав людини, адже державна ідеологія виражає інтереси всіх громадян держави. Вона існує в будь-якому суспільстві, де є держава незалежно від законодавчих положень. Будь-

яка держава за допомогою своїх інститутів культивує певні цінності, які є умовою їхнього існування, інструментом впливу на громадян цієї держави.

Нарешті, необхідно підійти до правоохоронної функції як до системи підфункцій, що відображають специфіку діяльності державних органів у певних напрямках. Багатоплановість правоохоронної діяльності проявляється у відносному розмаїтті конкретних функцій, з яких вона складається. До таких функцій слід віднести, перш за все, конституційний контроль, правосуддя, організаційне забезпечення діяльності судів, прокурорський нагляд, виявлення і розслідування злочинів, профілактику, надання юридичної допомоги.

Кожна із цих функцій спрямована на досягнення певних результатів: усунення порушень норм Конституції України; справедливий розгляд і вирішення цивільних і кримінальних справ, матеріалів про адміністративні правопорушення, вирішення трудових спорів; створення умов для нормальної діяльності судів; виявлення та усунення порушень закону за допомогою засобів прокурорського реагування; розкриття злочинів і викриття осіб, винних у їх скоєнні, підготовка матеріалів для розгляду конкретних справ у суді; надання всім, кому це необхідно, можливості користуватися кваліфікованою юридичною допомогою, особливо тим особам, які притягуються до кримінальної відповідальності, надання інших юридичних послуг. Досягнення таких результатів забезпечує виконання спільних завдань правоохоронної діяльності.

Усі зазначені функції взаємопов'язані і доповнюють одна одну. Необхідно лише наголосити на особливому значенні і ролі перших двох функцій – конституційного контролю і правосуддя. Їх реалізація означає втілення в життя того, що в наші дні називається судовою владою.

Конституційний контроль не меншою мірою впливає на інші напрями (функції) правоохоронної діяльності. Його реалізація – перш за все забезпечення втілення в життя конституційних норм, у тому числі тих, що безпосередньо пов'язані з належним здійсненням як правосуддя, гарантіями його законності, обґрунтованості та справедливості, так і прокурорського

нагляду, організаційного забезпечення діяльності судів, виявлення і розслідування злочинів, надання юридичної допомоги. Досягнення таких результатів забезпечує виконання спільних завдань правоохоронної діяльності.

Правосуддя – функція правоохоронної діяльності, яка безпосередньо стосується захисту, відновлення, забезпечення реалізації, здійснення найбільш значних прав і законних інтересів людини і громадянина, державних і недержавних організацій та посадових осіб. Реалізації завдань, що стоять перед ним, підпорядковане виконання майже всіх інших правоохоронних функцій. Наприклад, правосуддя не може бути здійснено законно, обґрунтовано і справедливо, якщо ця справа не буде попередньо розслідувана компетентними органами з дотриманням вимог закону, всебічно і повно, якщо не будуть виявлені ними всі необхідні докази тощо.

Отже, можна зробити такі висновки:

1. Правоохоронна функція має системний характер і реалізується в різних і органічно пов'язаних між собою формах. Від міри системності реалізації правоохоронної функції залежить ефективність діяльності держави у сфері правопорядку.

2. Подолання обмеженості здійснення правоохоронної функції виключно правовими формами і активне застосування форм неправового характеру, по-перше, дозволяє охопити правоохоронною діяльністю максимально широке коло суспільних відносин і процесів, по-друге, сприяє залученню до правоохорони недержавні організації і громадян, по-третє, відображає об'єктивну закономірність, характерну для діяльності правової держави.

2.4. Соціальні функції публічної служби особливого призначення

Соціальні функції публічної служби особливого призначення важко відділити від правових, водночас обсяг соціальної сфери не дозволяє звести їх до таких.

Публічна служба особливого призначення в усіх країнах створюється для вирішення не відомих або місцевих, а перш за все загальнодержавних, загальнонародних завдань; вона забезпечує виконання конституційних вимог про підтримку соціальної сфери, створення умов для вільного розвитку кожного, про реалізацію зобов'язань держави стосовно підтримки законності і порядку в суспільстві, підвищення добробуту населення і захист його прав та інтересів. Вирішенню цих соціальних завдань сприяє укріплення зв'язку між публічною службою особливого призначення і суспільством.

Зазначеними цілями визначені і загальні соціальні функції публічної служби особливого призначення, до яких можна віднести: реалізацію інтересів, прав і свобод громадян; ефективне вирішення соціальних завдань держави: виробництво державних соціальних послуг (правовий захист, безпеку та ін.); вирішення соціальних конфліктів; регулювання соціального статусу публічних службовців; формування їх соціального складу відповідно до конституційної вимоги рівного доступу громадян до державної служби.

Співвідносячи функції публічної служби з функціями публічної служби особливого призначення як загальне і часткове, ми можемо виділити такі функції як: соціально-організаційну функцію (публічна служба особливого призначення як зразок, ідеальний тип організації); соціально-комунікаційну функцію (зв'язок публічної служби особливого призначення з суспільством, врахування громадської думки); соціально-інформаційну функцію (інформування суспільства про діяльність органів особливого призначення); функцію соціального контролю (контроль за дотриманням посадовими особами і громадянами законодавства); функцію соціального регулювання (регулювання відносин у сфері праці, власності, житла та ін.).

Новий формат публічної служби України, а разом з нею і публічної служби особливого призначення, можливий, зрозуміло, лише тоді, коли вона буде здатна рішуче позбавлятися від негативних наслідків низки традицій, які склалися в Україні давно. Передусім, важливим залишається подолання

традицій бюрократизму в публічній службі особливого призначення і тісно пов'язаної з ним корупції.

Важливим елементом функціонування публічної служби особливого призначення є забезпечення відповідного соціального статусу посадової особи, тобто стійкого положення всередині системи відносно інших індивідів і груп, пов'язаного з певними правами, обов'язками, очікуваннями. Соціальний статус є самостійною цінністю, джерелом різноманітності, заохочення соціальної активності, свободи мобільності, орієнтує на прагнення зайняти більш високе становище в суспільстві, обрати професію в системі публічної служби особливого призначення, формувати відповідні якості, просуватися по службі. Показниками соціального статусу є дохід, влада, престиж, імідж, ранг, репутація, авторитет, освіта і т.ін. Важливу роль у вимірі соціального статусу посадової особи публічної служби особливого призначення відіграють опитування різних соціальних груп, у тому числі державних службовців, експертні оцінки.

Серед соціальних розрізняються функції загальні і специфічні. Загальні функції – це такі види діяльності, що не пов'язані з особливою специфікою об'єкта управління, вони характерні для всіх ступенів управління. До них належать: планування, організація, регулювання, активізація (мотивація), контроль. Ці функції управління діють в будь-якій сфері суспільного життя. Ефективність їх прояву в процесі управління залежить як від внутрішніх чинників – складу і структури органів управління, так і від впливу зовнішнього середовища.

Контроль є однією з вирішальних загальних соціальних функцій у системі діяльності публічної служби особливого призначення. Специфічні функції управління можуть бути розглянуті, по-перше, як форми вираження функції контролю, хоча і не зводяться лише до контролю. Розгляд спеціальних функцій як форм виразу загальних функцій публічної служби особливого призначення є прикладом застосування системного підходу до розкриття сутності публічної служби особливого призначення.

Розглянемо зміст низки спеціальних функцій публічної служби особливого призначення: коригування, попередження, правоохорона, підвищення ефективності управління, забезпечення ефективного використання державних коштів.

Функція коригування більшою мірою, ніж інші, виявляється в контрольній діяльності органів виконавчої влади. Контрольна діяльність спрямовує процес виконання управлінських рішень по оптимальному конструктивному, технологічному каналу, визначаючи активну організуючу роль контролю. Виявивши відхилення в управлінні і їх причини, посадові особи контролюючих органів визначають шляхи коригування організації об'єкта управління, способів впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи.

Функція попередження є важливою передумовою розвитку і основою зміцнення ефективності контрольної діяльності і пов'язана з профілактичною роботою з попередження правопорушень у середовищі публічних службовців. Профілактика є найбільш перспективним видом контрольної діяльності, основне призначення якої – визначити заходи щодо усунення умов, що сприяють вчиненню правопорушень, а в разі виявлення неправомірної поведінки – задіяти відповідні правоохоронні засоби.

Сутність функції підвищення ефективності управління полягає в аналізі причин відхилень, виявлених під час здійснення контрольної діяльності, і формування на його основі пропозицій щодо здійснення самого управління з метою не тільки запобігання можливості відхилень у подальшому, а й формування умов для підвищення ефективності управління в цілому. На практиці такі пропозиції можуть зводитися до пропозицій контрольних органів щодо зміни структури і чисельності органів особливого призначення, схем і механізмів їх взаємодії як між собою, так і з інститутами громадянського суспільства.

Контрольна функція повинна бути розглянута в системі соціальних функцій, які є формами її реалізації. В.І. Шкатулла [227], наприклад, виділяє

такі функції, які виконуються за допомогою контролю: діагностичну (провідну функцію контролю); функцію зворотного зв'язку (яка полягає в тому, що ті питання, які найчастіше контролює керівник державного органу, ніби самі по собі набувають особливого значення у свідомості виконавців, спрямовуючи їх зусилля насамперед на об'єкт підвищеної уваги керівника); стимулюючу (націлену на залучення до процесу праці всіх наявних ресурсів); координуючу. З цією типологією можна погодитися. Однак обмежитися цим не можна. Сама контрольно-наглядова функція є елементом вираження інших соціальних функцій публічної служби особливого призначення, а саме: організаційної, описово-інтерпретаційної, евристичної, технологічної, інтегративної тощо.

Організаційна функція полягає у створенні ефективних схем управління, спрямованих на зниження витрат з утримання чиновницького апарату органів особливого призначення, оптимальну розстановку кадрів залежно від реальних потреб і навантаження регіональних і місцевих органів публічної служби особливого призначення. Описово-інтерпретаційна функція полягає в тому, що діяльність публічної служби особливого призначення пов'язана з фіксацією в службових та інших правовстановлюючих документах конкретних правових явищ, процесів і фактів. А оскільки встановлення істини не завжди уявляється можливим, факти оцінюються посадовою особою відповідно до свого внутрішнього переконання, отримуючи відповідну оцінку, яка відображається в мотивувальній частині документа, який є викладом офіційної думки держави. В евристичній функції виражається сутність пошукової творчої діяльності посадових осіб публічної служби особливого призначення, спрямована на вирішення нестандартних ситуацій, розкриття злочинів в умовах неочевидності, розробку методів протидії новим механізмам легалізації майна, здобутого злочинним шляхом. Технологічна функція публічної служби особливого призначення обумовлена тим, що у цій сфері громадського життя повинні використовуватися найбільш ефективні і сучасні засоби технічного забезпечення діяльності, науково обґрунтовані норми робочого часу та інші умови праці. Інтеграційна функція публічної служби особливого

призначення спрямована на взаємодію з державними органами та структурами громадянського суспільства.

Особливе місце в системі соціальних функцій публічної служби особливого призначення належить, поряд з організаційними, соціально-змістовним функціям: економічній, яка відображає активну роль органів особливого призначення відносно економічної системи суспільства; політичній, суть якої полягає в тому, що публічна служба особливого призначення, виконуючи покладені на неї завдання щодо дотримання законності, правопорядку, підтримує політичну систему суспільства, основні політичні інститути, юридично забезпечуючи і регулюючи в необхідних випадках діяльність різних учасників політичних відносин; виховну, пов'язану з формуванням певного ставлення громадян і юридичних осіб до права, з впливом в тій чи іншій формі на основні життєві позиції людей, їхні погляди, переконання, настанови, ціннісні орієнтири. Прикладом може бути діяльність ДФС України щодо формування податкової культури громадян. У ст. 89-3 Закону України «Про Національну поліцію» визначено: «Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності» [332].

Контрольну функцію в соціальному плані слід відрізняти від контрольної функції в правовому сенсі, хоча вони і тісно взаємозв'язані. Це порівняння нами пропонується здійснити за функціями, які публічна служба особливого призначення реалізує в конкретному випадку здійснення свого контролю. Так, якщо мова йде про контроль за дотриманням вузькоспеціалізованих галузевих актів (наприклад, нагляд за здійсненням оперативного розшуку), то цей контроль має правовий характер. Якщо ж мова йде про дотримання норм, які зачіпають широкий спектр не тільки правових, а й соціальних, економічних, політичних відносин, тоді контроль має соціальний характер і реалізується в ході здійснення соціальних функцій публічної служби особливого призначення.

Відомо, що діяльність контролюючих структур часто перетинається без належної координації роботи контрольних органів, породжуючи невиправдане

дублювання і паралелізм. В умовах роз'єднаності діяльності контрольних органів одним із поширених явищ стала формальна перевірка, коли в основі лежить саме проведення перевірки, а не отримання конкретних результатів щодо поліпшення в тій або іншій сфері діяльності. Водночас взаємодія під час здійснення контролю дозволяє долати вузьковідомчі інтереси, усувати або скорочувати дублювання в контрольній роботі різних інстанцій.

Необхідно зазначити, що одне лише впорядкування контрольних повноважень не є надійним засобом корінного поліпшення ситуації без формування ефективно діючих механізмів взаємодії контрольних органів. Як вважають багато відомих фахівців в сфері державного контролю [206; 208], контроль є функцією управління, що реалізується всіма державними органами, незалежно від їх основних завдань і виду діяльності, яку вони здійснюють. Однак, оскільки контроль реалізується стосовно конкретного предметного змісту, обсяг контрольної діяльності, форми і методи його прояву диференціюються.

Необхідно зазначити, що категорія державного контролю як така нині відсутня не тільки в Конституції України, але навіть у законах. З цієї причини, зокрема, у новостворених контрольних органах функції не завжди повно і чітко визначені, а в раніше сформованих, які продовжують діяти, вони своєчасно не оновлюються. Питання взаємодії та координації у здійсненні державного контролю законодавчо також не визначені. Тому нині необхідно продовжити розробку законів та інших нормативно-правових актів, що визначають повноваження державних органів, які здійснюють різні види контролю та регламентують координацію їх діяльності. Для цього доцільно створити інформаційну базу даних для органів держконтролю, зокрема про підсумки контрольних заходів, результати кінцевої діяльності об'єктів контролю, наприклад правоохоронних органів. Дуже бажано створення єдиного координуючого центру. У США, наприклад, цю важливу функцію виконує створена в 1981 році Президентська рада з чесності і ефективності, головним завданням якої є координація діяльності всіх контрольно-ревізійних органів

США в боротьбі з різними зловживаннями в системі виконавчої влади. Раду очолює заступник директора Адміністративно-бюджетного управління Президента США. Крім нього, до ради входять за посадою заступник міністра юстиції, заступник директора ЦРУ, директор Управління кадрів, а також 19 генеральних інспекторів провідних федеральних відомств. У Китаї координацію контрольних органів, організацію їх взаємодії здійснює міністерство контролю, яке є структурним підрозділом уряду КНР. У Японії питання координації зусиль центральних органів виконавчої влади у вирішенні загальнодержавних проблем вирішує Управління адміністративного контролю при канцелярії прем'єр-міністра Японії [209, с. 93]. При цьому практичне здійснення контролю покладено на Агентство управління і координації. Функції управління визначені законом про державних службовців.

Наявність зазначеного спеціального координуючого органу, а також детальне закріплення в нормативно-правовому порядку механізму узгодження, що включає багатосторонню участь у вирішенні проблем розвитку і підвищення ефективності, контроль за реалізацією узгоджених планів, буде, на наш погляд, більш результативним, бо це безпосередньо націлено на реалізацію прийнятих державних рішень. При прийнятті рішення про необхідність розробки нормативно-правової бази контрольної роботи доцільно врахувати всі можливі аспекти взаємодії державних органів з урахуванням специфіки їх повноважень.

Створення органу координації контролю саме при Верховній Раді України, на наш погляд, не буде суперечити принципу поділу влади і відповідатиме принципам впровадження ефективного парламентського контролю.

Розглянемо механізм формування і функціонування Координаційної ради. Цей колегіальний орган доцільно сформувати з представників різних органів влади: представницької, судової, виконавчої, включивши до нього керівників або їх перших заступників. Для забезпечення незалежності прийнятих рішень до нього повинні бути включені представники керівництва Генеральної

прокуратури, інших правоохоронних, податкових, контрольних і фінансових органів.

Водночас потрібно враховувати у зв'язку з цим і принцип «простоти», оскільки організації, в основі яких лежать складні процедури і структури, перестають розвиватися внаслідок «забюрократизованості». Процедури і структури потрібно настільки спростити, щоб рядові працівники могли брати участь в ухваленні рішень. На нашу думку, запобігти тяганині бюрократичних узгоджень, перенесенню відповідальності та іншим негативним моментам колегіального органу дозволить створення і дотримання загальних правил координаційної діяльності, формальних процедур узгодження питань, прийняття рішень та іншої взаємодії.

На сьогодні форми взаємодії застосовуються безсистемно. Як правило, воно обмежується періодичним залученням фахівців з різних контролюючих, правоохоронних, фінансових органів для участі в різних перевітках центральних або регіональних органів виконавчої влади, у тому числі тих, що здійснюють правоохоронну діяльність, а також спрямуванням запитів до зазначених органів для отримання інформації про об'єкти контролю.

Природно, для вирішення проблем вдосконалення контролю потрібна самостійність управлінських одиниць, що допускає більш високу ступінь їх відповідальності та ефективності. Водночас, створення координуючого органу дозволить надати розрізненим зусиллям єдине бачення проблем, узгодженість, цілеспрямованість і дієвість у виконанні контрольних функцій. Це також буде сприяти забезпеченню повноти, гнучкості, оперативності та адекватності у прийнятті оптимальних рішень щодо організації та здійснення контролю в цілому, включаючи і контроль за правоохоронною діяльністю, а також якість і своєчасність прийняття управлінських рішень стосовно складних міжвідомчих і багатофункціональних проблем, що сприятиме оптимізації витрат на контрольну справу.

Звичайно, можна погодитися з тим, що кожен із видів державного контролю має на меті окремі цілі, самостійне значення і не зумовлені іншими.

Водночас, створення і робота Координаційної ради дозволить скоротити додаткові і непотрібні ресурсні витрати і сформує єдину систему координації державних контрольних органів. Таким чином, об'єднання безпосередньо не пов'язаних управлінських систем (одиниць) для здійснення ефективного контролю доцільно і оптимально тільки на рівні одного суб'єкта контролю, що має реальні права, у даному випадку – Верховної Ради України.

Для виконання своїх завдань Координаційна рада має володіти певними правами. Наприклад, від свого імені запитувати і отримувати від усіх органів виконавчої влади необхідну для реалізації своїх завдань інформацію з урахуванням встановлених законами вимог.

На сьогодні процедури контролю майже не унормовані. Так, Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» не визначає суб'єктів контролю за її здійсненням, проте ст. 14 регламентує вимоги щодо нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, який «здійснюється Генеральним прокурором, його заступниками, керівниками регіональних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора прокурорами Генеральної прокуратури України та уповноваженими наказом керівника регіональної прокуратури прокурорами відповідних регіональних прокуратур» [335].

Концепція реформування Служби безпеки України та Комплексна цільова програма реформування Служби безпеки України, схвалені рішеннями Ради національної безпеки і оборони України і введені в дію Указами Президента України від 20 березня 2008 року та від 20 березня 2009 року відповідно передбачали реалізацію створення системи прозорого демократичного цивільного контролю. Але після президентських виборів 2010 року ці документи були відхилені, а був ухвалений закон 2592-VI від 7 жовтня 2010 року. Цей закон був покликаний привести у відповідність до Конституції зразка 1996 року низку законів після ухвалення Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, зокрема до закону про Службу безпеки України.

Розглянемо ці зміни. Друга частина ст. 1 закону про СБУ проголошувала, що «Служба безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України». За законом № 2592-VI редакція ч.2 статті 1 виглядає таким чином: «Служба безпеки України підпорядкована Президенту України». Контроль Верховної Ради України за діяльністю СБУ вже навіть не декларується.

Голова СБУ та його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України вже без будь-якої участі Верховної Ради України (ч. 2 та ч.3 ст. 13 Закону України «Про Службу безпеки України» в редакції закону № 2592-VI). Те саме стосується колегії СБУ: ч.3 ст. 14 викладена тепер в такій редакції: «До складу колегії входять Голова Служби безпеки України, його заступники та інші особи, крім народних депутатів України, призначені Президентом України. Перебування членів колегії в партіях, рухах, інших громадських об'єднаннях, що мають політичні цілі, відповідно до ст. 6 цього закону зупиняється». Начальники підрозділів Центрального управління СБУ тепер також призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Голови СБУ (ч.1 ст. 15 Закону України «Про Службу безпеки України»).

П.16 ст. 24 «Обов'язки Служби безпеки України» із змінами згідно із законом № 2592-VI тепер накладає на СБУ зобов'язання «виконувати за дорученням Президента України інші завдання, безпосередньо спрямовані на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави» [348]. Які саме «інші завдання» – не уточняється. Зауважимо, що формулювання «інші дії», «інші завдання», «в інших випадках» після перерахування законних підстав дозволяють розширити межі втручання державного органу в ту чи іншу сферу і створюють загрозу порушення прав людини.

Закон України «Про Службу безпеки України» №2592-VI від 7 жовтня 2010 року значною мірою змінив зміст ст. 31 «Підзвітність Службі безпеки України». Раніше відповідно до цієї статті Голова СБУ мав регулярно інформувати Верховну Раду України, Президію Верховної Ради і Комісію

Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони про діяльність СБУ, стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань. СБУ також зобов'язана відповідати на запити постійних і тимчасових комісій Верховної Ради і народних депутатів України в порядку, встановленому законодавством. У редакції закону № 2592-VI профільний комітет Верховної Ради України взагалі не згадується, і ст. 31 виглядає тепер так: «Постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Верховною Радою України.

Голова Служби безпеки України щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки України». Таким чином, закон № 2592-VI від 7 жовтня 2010 року фактично ліквідував парламентський контроль за діяльністю СБУ, який і без того був зовсім слабким. Щорічні звіти СБУ або хоча б відкрита інформація з цих звітів, наскільки нам відомо, не публікується, нічого невідомо про діяльність спеціально призначених Президентом для контролю за діяльністю СБУ посадових осіб, так само як і невідомо положення, що визначає їх повноваження та правові гарантії їх діяльності. Не виникає сумніву, що СБУ діє майже безконтрольно або, принаймні, про цей контроль громадськості нічого не відомо.

Як це не дивно, після Революції гідності зміни до закону про СБУ не вносилися. Отже, СБУ досі діє за законом, переробленим у 2010 році для режиму Януковича [121]. Не були також ліквідовані недоліки закону про СБУ, на які неодноразово вказували експерти внаслідок яких деякі дії працівників СБУ є незаконними. Ідеться про наступні порушення.

Хоча до обов'язків СБУ належать виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, що входять до компетенції СБУ, проведення дізнання та слідства у цих справах, розшук осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів (п.3 ст.24), у законі ніде не говориться про право на затримання і арешт підозрюваних та обвинувачених. У Законі України «Про Національну поліцію», як і в Законі України «Про міліцію», що діяв до 7

листопада 2015 року, це право регламентовано дуже докладно. У законі про СБУ немає відсилання ні до Закону України «Про міліцію» (як це зроблено щодо порядку зберігання, носіння, використання та застосування зброї та інших спецзасобів), ні до будь-яких інших законодавчих актів. Проте, оскільки і затримання, і арешт використовуються Службою безпеки дуже широко, вони, ймовірно, регламентуються в закритих відомчих інструкціях. Але відповідно до ст. 57 Конституції «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними». Відсутність регламентації затримання та арешту у відкритому парламентському акті є порушенням принципів права і може призвести до повної безконтрольності дій СБУ [121].

Ідея громадського контролю за діяльністю публічної служби особливого призначення в сучасних умовах набуває особливої актуальності, однак внаслідок її специфіки навряд чи варто допускати всіх бажаючих до обговорення прийнятих рішень у сфері їх компетенції. Водночас слід визнати, що проблема гласності, наприклад у правоохоронній діяльності, безсумнівно, існує. Багато рішень посадових осіб не є зрозумілими як з точки зору логіки пересічного громадянина, так часом і з точки зору перевіряючих працівників.

Але підвищення якості діяльності публічної служби особливого призначення слід забезпечувати не тільки за рахунок розширення і без того великого списку контрольних структур, а, перш за все, за рахунок підвищення соціокультурного та морального рівня посадових осіб публічної служби особливого призначення. На цей бік проблеми ми звернемо увагу в заключному підрозділі.

Зупинимось на спеціальних соціальних функціях окремих видів публічної служби особливого призначення. Так, соціальна роль прокуратури визначена вст. 131-1 Конституції України (набрала чинності 30 вересня 2016 року). Згідно з нею прокуратура здійснює такі функції:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;

- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Згідно з Перехідними положеннями Основного Закону України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функції:

- досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції;

- нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, до набрання чинності закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій;

- представництво інтересів громадян у судах у справах, провадження в яких розпочато до 30 вересня 2016 року, до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню [155]. Ці функції є не тільки правовими, але й соціальними, оскільки спрямовані на впровадження принципу верховенства права і додержання законності, забезпечення охорони та захисту прав і свобод людини загалом і соціально вразливих верств населення зокрема, а також осіб, які перебувають у місцях, де дотримання їх прав не може бути під контролем громадськості. Від ефективного виконання цих завдань залежить рівень демократії в державі, життя, здоров'я, честь і гідність сотень тисяч громадян українського суспільства.

Отже, як ми бачимо, прокуратура є одним із найважливіших правоохоронних органів. Побудова демократичної держави вимагає звуження повноважень прокуратури. Частково це зробили, встановивши чіткий вичерпний перелік повноважень прокуратури в Конституції України, хоча на порушення норм перехідних положень у Законі України «Про прокуратуру» не знято з прокурорів загальний нагляд. Крім того, внесені зміни в процесуальне

законодавство, за якими прокурор має рівний правовий статус з іншими сторонами процесу. У багатьох працях дискутується питання необхідності скасування прокуратури, оскільки в радянській державі вона використовувалась тільки як орган державного тиску на громадян. Проте практика зарубіжних країн показує, що добре організована прокуратура, яка виконує своє соціальне призначення захисту прав людини стає перешкодою узурпації влади[360].

Слід зазначити, що в більшості органів особливого призначення головною соціальною функцією є захист громадян, їх прав і свобод.

Роль цієї функції суттєво зросла в сучасних умовах. Так, соціальна роль ДФС розкривається через такі її функції, як: правоохоронна, фінансова, зовнішньоекономічна, інформаційна. Економічні – фінансова та регулятивна, захисні – забезпечення національної безпеки країни (економічної, екологічної, санітарно-епідеміологічної, суспільного порядку, здоров'я населення, культурних цінностей тощо).

Звернувшись до таких основних функцій держави, як забезпечення законності, макроекономічної стабільності, фінансування базових соціальних послуг і інфраструктури не можна не помітити, що вони безпосередньо пов'язані з функцією регулювання зовнішньоекономічної діяльності [183].

ДФС України забезпечує національну економічну безпеку у сфері боротьби з тіньовою економікою за напрямками нелегального вивозу капіталу й обігу наркотиків, а також виконує захисні функції в геоekonomічній, глобальній світовій конкуренції.

Так, у центрі уваги митної політики на зовнішньоекономічному напрямку постають такі пріоритети. По-перше, підсилення міжнародної функції митного регулювання зовнішньоекономічних зв'язків. Її реалізація забезпечує формування митних союзів, розвиток інтеграційних процесів, поглиблення міжнародного поділу праці, захист національних інтересів на міждержавному рівні.

По-друге, перехід від виконання переважно фіскальної функції ДФС до її участі в реалізації державної та регіональної економічної політики. Тут існує цілий набір непрямих заходів державного регулювання, що сприяють розвитку виробництва конкурентоспроможних товарів і послуг, активізації структурних економічних реформ [183].

Головною функцією ДФС, яка має соціальний характер, є поповнення державного бюджету.

ДФС України ефективно забезпечує охорону державних інтересів, що полягає в посиленні експортного контролю, спрямованого на недопущення розкрадання природних ресурсів, запобігання використанню товарів, технологій і послуг для створення ядерної, хімічної й біологічної зброї, доступу в країну токсичних речовин, що загрожують здоров'ю населення.

У межах компетенції ДФС актуалізуються соціальні та комунікативні функції: виконання завдань, пов'язаних із дотриманням громадської моралі, порядку й безпеки, охорона здоров'я людей і тварин, збереження й охорона надбань культури, охорона промислової та торговельної власності тощо. шляхом реалізації заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку, підтримка міжнародних відносин та ін.

Крім того, соціальний вектор діяльності ДФС обумовлений ефективністю фіскальної функції, тому що ДФС є однією з основних структур України, яка формує бюджет, а від доходів державного бюджету значною мірою залежить рівень надання соціальних послуг населенню та матеріальне забезпечення окремих його категорій, соціальний захист та задоволення потреб населення країни.

Складовою соціальних функцій ДФС є також гарантування найважливіших прав особистості шляхом реалізації захисної функції митної політики, яка за світовими стандартами є одним із визначальних чинників і інструментів національної безпеки.

Сприяння ДФС вітчизняному товаровиробникові формує ринкову

психологію підприємців, підтримує розвиток малого бізнесу, а ці соціальні чинники є досить важливими для всіх країн, які стали на шлях ринкової економіки. Особливого значення останнім часом набуває функція екологічного контролю та сервісна функція.

Події, які відбуваються в Україні з 2014 р., зокрема збільшення зовнішніх і внутрішніх загроз через події на сході України та анексію Криму, обумовлюють створення нових державних структур особливого призначення – Національної гвардії, Національного агентства запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України тощо.

Соціальні функції Національної гвардії – захист громадян України від сепаратизму та тероризму. Моніторити тенденції до появи подібних структур – це завдання СБУ. Так само як і робота з виявлення агентів впливу, профілактика учасників такого роду формувань і осіб, які співчують їм, запобігання таким явищам. Забезпечувати правопорядок і громадську безпеку під час проведення мирних мітингів та акцій – це завдання поліції. Але якщо ситуація зі збройним виступом проти держави була допущена, якщо розпочато терор проти громадян України – тоді залучається Нацгвардія. Вона ж і координує дії сил правоохоронних органів з припинення масових заворушень.

На думку експертів, робота Нацгвардії в цьому напрямі була б більш ефективною, якби вона мала можливість проводити оперативно-розшукові заходи. При розробці стратегії протидії організованим масовим заворушенням важливо мати інформацію, яку тактику будуть використовувати протестувальники, мати інформацію про лідерів заворушень і основних агентів впливу. Важливо розуміти, в який момент учасник демонстрації перестає бути мирним протестувальником, а стає загрозою державного ладу. Безумовно, така робота ведеться СБУ, однак обмін інформацією між різними відомствами, на жаль, супроводжується рядом бюрократичних процедур. Відповідно зменшується швидкість прийняття рішень та їх виконання. Власне, тут ми підходимо до ще одного важливого моменту: підтримання, відновлення і забезпечення правопорядку на територіях, постраждалих від надзвичайних ситуацій (умовно включимо туди і бойові дії –

наприклад АТО). У даному випадку Національна гвардія України виконує роль того самого мобільного резерву, який можна перекинути туди, де він найбільше потрібен (хоча, у випадку з тією ж АТО більш ефективно було б передати Нацгвардії функції військової поліції і застосовувати її як цілком основний інструмент, а не як допоміжний засіб). Якщо для посилення правоохоронної роботи на таких територіях підключати співробітників поліції з інших регіонів – є висока ймовірність послабити в цих регіонах контроль за дотриманням правопорядку. Тобто на виході держава може отримати вже не один, а два проблемних регіони: в одному роботу ще не налагодили, в іншому – істотно послабили, що істотно знижує громадську безпеку [105].

Боротьба з тероризмом є однією з функцій і Державної прикордонної служби України, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України [244]. На забезпечення громадської безпеки спрямована діяльність ще одного нового органу особливого призначення – Державної кримінально-виконавчої служби України. Важливим інструментом цього є запровадження інституту пробації.

У світі існує багато поглядів на сутність пробації, обумовлених у тому числі історичними суспільно-політичними змінами, які відбувалися у світі. Тим не менше загальними рисами пробації у всіх існуючих теоріях є: не застосування до порушника покарання у вигляді ув'язнення або взагалі звільнення від покарання; застосування пробації до правопорушника залежно від обставин (вчинений злочин, особистість, соціальна ситуація правопорушника); здійснення нагляду, який відрізняється від поліцейського нагляду та поєднаний із соціальною допомогою правопорушнику в процесі ресоціалізації.

Останні принципи та положення функціонування, наприклад, європейської пробації викладені в рекомендаціях CM/Rec(2010) Комітету Міністрів Ради Європи, так званих Європейських правилах пробації. Цими правилами пробація визначається як система виконання в суспільстві покарань, призначених правопорушнику, що включає коло заходів виховного впливу,

таких як: нагляд, контроль та надання допомоги, – що мають на меті залучення засудженого до суспільного життя та забезпечення безпеки суспільства.

Зазначені заходи визначені завданнями одної спеціальної служби, яка є їх безпосереднім виконавцем або координатором міжвідомчих заходів. Ключовою відмінністю майбутньої пробації від існуючої в Україні системи виконання покарань, альтернативних позбавленню волі, є її соціальна складова, яка включає заходи соціальної реабілітації засуджених, соціальної допомоги, ресоціалізації, заходи соціальної підтримки та контролю, що мають вирішити завдання попередження повторного вчинення нових злочинів [128].

Таким чином, публічна служба особливого призначення як спеціалізована діяльність органів і посадових осіб функціонально пов'язана з рішенням не тільки власне охоронних, але і загальних соціальних завдань. Це принципово важливо, зокрема, для подолання негативних процесів, характерних для сучасної публічної служби – перш за все бюрократизму і корупції. Вирішуючи ці завдання як загальносоціальні, публічна служба особливого призначення постає як добре організований, але допоміжний механізм (інститут) не тільки державної, а й громадської сфери.

Вирішальна роль у системі соціальних функцій, здійснюваних публічною службою особливого призначення, належить контрольній діяльності у всьому різноманітті її проявів, тобто діяльності не конструюючій і нормоутворюючій, а «реактивній», що дозволяє функціонувати органам особливого призначення в оптимальному режимі.

Висновки до розділу 2

1. На підставі аналізу наукових джерел, які містять полярні підходи та нормативно-правових актів, зокрема Конституції України, Законів України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» (єдиний законодавчий акт, де міститься перелік правоохоронних органів), «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про

основи національної безпеки», «Про демократичний цивільний контроль», статусних Законів України «Про Службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» автор наголошує, що є проблема визначення державних правоохоронних органів, їх існуючі переліки мають приблизний характер. Це ускладнює питання визначення статусу таких органів, який, на думку автора, має визначатися завданнями, компетенцією та функціями правоохоронних органів – правоохоронною та правозастосовною.

Уточнено перелік правоохоронних органів, до яких автор відносить: Міністерство внутрішніх справ України, Державну міграційну службу України, Національну поліцію України, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Національну Гвардію України, органи прокуратури, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи рибохорони, державної лісової охорони. Проте не всі із зазначених органів є органами особливого призначення, а тільки ті, до зони компетенції яких належить забезпечення прав людини та громадянина та умов розвитку національної безпеки, які наділені повноваженнями широкого застосування заходів державного примусу. Крім того, є органи, які виконують окремі правоохоронні функції, зокрема органи доходів і зборів (органи ДФС), проте навіть у Податковому та Митному Кодексах вони не визначаються як правоохоронні органи. Автор не підтримує наукову думку щодо віднесення судових органів до правоохоронних та підкреслює, що згідно Конституції України судові органи виконують свою функцію незалежно від законодавчої і виконавчої влади, що створює підстави для виокремлення завдань, функцій та компетенції судової гілки влади. Обґрунтовано необхідність законодавчого визначення понять «правоохоронні органи», «правоохоронні функції», «правозастосовні функції», «правоохоронна діяльність».

2. Здійснено правовий аналіз організаційно-функціональних

особливостей правоохоронних органів, як характерних для них у цілому, так і специфічних тільки для окремих правоохоронних органів. Зазначено тенденції розвитку нормативно-правового забезпечення цих питань, які полягають: у включенні в предмет публічної служби особливого призначення функцій, властивих структурам, які забезпечують національну безпеку країни з притаманними їй заходами щодо запобігання політичних, економічних, військових та інших загроз та появі нових засобів реалізації правоохоронної функції в умовах подальшої розбудови правової держави. Зміна об'єктів охорони права в умовах формування правової державності зумовлює утворення нових суб'єктів правоохоронної діяльності.

Автор наголошує, що публічній службі особливого призначення притаманна низка істотних ознак, які дозволяють визначити її місце серед інших державних органів з точки зору компетенції та відповідальності за вирішення поставлених перед ними завдань, аби не відбувалося змішання їх функцій.

3. Показано межі реалізації правоохоронної функції держави та обґрунтовано, що в умовах правової державності перевага віддається таким її формам, які повною мірою можуть забезпечити реальний баланс захисту державних інтересів та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, сприяти формуванню громадянського суспільства і зберігати непорушність всіх принципів правової держави.

Автор розкриває зміст оборонної, правоохоронної, правозастосовної та праворегулюючої функцій держави та зазначає, що кожна із цих функцій спрямована на досягнення певних результатів: усунення порушень норм Конституції України; справедливий розгляд і вирішення цивільних і кримінальних справ, матеріалів про адміністративні правопорушення, рішення трудових спорів; створення умов для нормальної діяльності судів; виявлення та усунення порушень закону за допомогою засобів прокурорського реагування; розкриття злочинів і викриття осіб, винних у їх скоєнні, підготовка матеріалів для розгляду конкретних справ у суді; надання громадянам можливості

користуватися кваліфікованою юридичною допомогою, особливо тим особам, які притягуються до кримінальної відповідальності, надання інших юридичних послуг. Досягнення таких результатів забезпечує виконання спільних завдань правоохоронної діяльності.

Отже, на думку автора, правоохоронна функція держави має системний характер. Вона реалізується в різних, але органічно пов'язаних між собою формах. Від міри системності реалізації правоохоронної функції залежить ефективність діяльності держави у сфері забезпечення законності та правопорядку.

Розглянуто загальні соціальні функції публічної служби особливого призначення: соціально-організаційна; соціально-комунікаційна; соціально-інформаційна; функції соціального регулювання та контролю. Крім того, розглянуто зміст низки спеціальних функцій публічної служби особливого призначення: коригування, попередження, підвищення ефективності управління, забезпечення ефективного використання державних коштів.

Вирішальна роль у системі соціальних функцій, здійснюваних публічною службою особливого призначення, належить контрольній діяльності у всьому різноманітті її проявів, тобто «реактивній» діяльності, що дозволяє функціонувати органам особливого призначення в оптимальному режимі.

Матеріали цього розділу оприлюднено у наступних публікаціях автора:
[30, 32, 35, 38, 39, 43, 45, 46, 55].

РОЗДІЛ 3

ХАРАКТЕРИСТИКА ТИПІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

3.1. Служба в правоохоронних органах України: сутність та види

На наш погляд, визначення служби в правоохоронних органах слід розпочинати з аналізу її особливостей.

Не зупиняючись на тому, що сьогодні у зв'язку зі зміною структури органів виконавчої влади зазначений перелік у будь-якому випадку потребує коригування, зазначимо, що, на нашу думку, більшості з них притаманні два загальні недоліки. Перший має методологічний характер і пов'язаний з відсутністю, як правило, будь-якого обґрунтування віднесення державних органів до правоохоронних (і, відповідно, служби в них – до правоохоронної). Другий обумовлений тим, що формування служби в правоохоронних органах має відбуватися не на основі виділення правоохоронних органів, а через посади служби в правоохоронних органах. Іншими словами, не будь-яка служба на посадах в правоохоронних органах буде правоохоронною службою. Власне, це нескладно помітити і нині. Наприклад, у системі прокуратури є посади як правоохоронної, так і цивільної служби; у системі МВС – посади правоохоронної, військової (у Національній гвардії) і цивільної служби; в органах доходів і зборів (ДФС) – правоохоронної та цивільної тощо.

Унаслідок цього, на нашу думку, при визначенні сутності та обсягу служби в правоохоронних органах слід іти не від поняття правоохоронних органів (тим більше що воно, як уже нами зазначалося вище, теж є невизначеним), а від особливостей правового статусу осіб, які займають конкретні посади. Для цього вважаємо за необхідне, насамперед розглянути, які конкретно особливості повинні характеризувати саму службу в

правоохоронних органах, іншими словами, якими, власне, ознаками вона відрізняється від цивільної служби та військової служби.

Основна особливість служби в правоохоронних органах полягає у тому, що це службова виконавча діяльність професіоналів, предметом якої є охорона права.

Підзаконність як специфічна ознака служби в правоохоронних органах означає, що діяльність її службовців, по-перше, заснована на законі, а по-друге, спрямована на реалізацію встановлених законом прав і обов'язків суб'єктів права. У цьому сенсі правоохоронні органи, в яких передбачено проходження державної служби, не можуть встановлювати матеріальні правоохоронні норми, а можуть лише забезпечувати їх реалізацію та вимагати їх виконання.

Нормотворча діяльність органів виконавчої служби може бути спрямована виключно на регламентацію внутрішніх управлінських процесів і встановлення порядку здійснення окремих правоохоронних процедур.

Підзаконний характер служби в правоохоронних органах виражається в наявності суворой системи нагляду за законністю в діяльності її службовців. Так, діяльність органів дізнання, попереднього слідства, виконання покарання виділяються як самостійні сфери нагляду за законністю з боку прокуратури. Дії посадових осіб служби в правоохоронних органах, пов'язані з обмеженням особистих прав і свобод (обшук, огляд, арешт та ін.) можуть бути здійснені на підставі попереднього судового контролю у вигляді отримання санкції. Контроль за дотриманням законності в діяльності службовців правоохоронних органів здійснюється і в межах внутрішньовідомчого контролю.

Оперативність як специфічна ознака служби в правоохоронних органах означає, що основною сферою діяльності посадових осіб служби в правоохоронних органах є ранні стадії охорони права, що охоплюють: забезпечувальну діяльність правореалізації (дозвільно-реєстраційна діяльність); діяльність із запобігання правопорушень (патрулювання, профілактика правопорушень); діяльність з виявлення правопорушень і розшуку осіб, які вчинили злочини (оперативно-розшукова діяльність); діяльність по припиненню

правопорушень і запобігання їх суспільно шкідливих наслідків (прийом заяв про правопорушення, здійснення невідкладних слідчих дій, негайне реагування на відомості про вчинені правопорушення); діяльність з підготовки до розгляду судом, уповноваженою на те посадовою особою або органом справ про адміністративні правопорушення та злочини.

Оперативність служби в правоохоронних органах вимагає організації цілодобових чергувань, формування чергових частин, а в разі необхідності – штабів оперативних і слідчих груп. Оперативність реагування на порушення встановленого правом порядку вимагає від посадових осіб правоохоронної служби спеціальної фізичної та бойової підготовки, наявності у своєму арсеналі зброї і спеціальних засобів.

Нам видається, що ознаки служби в правоохоронних органах можна поділити на три групи. До першої можуть бути віднесені ознаки, які, безумовно, для служби в правоохоронних органах характерні, але не демонструють її специфіку порівняно з іншими видами публічної служби. Сюди можуть бути віднесені, наприклад, такі ознаки, як: здійснення служби в правоохоронних органах на професійній основі; визначення змісту діяльності службовців правоохоронних органів займаною посадою і под., оскільки вони характеризують не тільки службу в правоохоронних органах, а й державну і військову службу.

Другу і третю групу утворюють ознаки служби в правоохоронних органах, які становлять її сутнісні відмінності від інших видів публічної служби. Однак і вони теж різняться. Так, другу групу становлять ознаки сутнісні, які характеризують саму сутність служби в правоохоронних органах. До таких, наприклад, належать специфіка виконуваних управлінських функцій; особливі умови служби, нерідко пов'язані з підвищеним ризиком; специфічні службові обов'язки та ін. Відсутність цих ознак не дозволяє віднести службу на конкретних посадах до правоохоронної, оскільки зникає сама її специфіка. Третю групу ознак можна вважати, хоча і специфічними, але додатковими (субсидіарними), що встановлюються законодавцем у зв'язку з наявністю ознак

сутнісних. До таких, зокрема, можна віднести особливий порядок притягнення до видів правової відповідальності; спеціальне забезпечення та ін. За всієї важливості субсидіарних ознак вони, на нашу думку, не є сутнісними характеристиками служби в правоохоронних органах. Так, якщо уявити, що на законодавчому рівні прийнято рішення ліквідувати всі заходи соціального забезпечення посадових осіб служби в правоохоронних органах (право на дострокову пенсію, на інші соціальні пільги і под.), це, безумовно, значно скоротить кількість осіб, які бажають проходити службу в правоохоронних органах, але самої суті її не змінить: співробітники, які залишилися без зазначених пільг все одно будуть посадовими особами служби в правоохоронних органах.

Оскільки в цьому випадку ми ставимо за мету з'ясувати саме особливості самої служби в правоохоронних органах, нас, у першу чергу, будуть цікавити її сутнісні ознаки.

Першою серед них є специфіка виконуваних правоохоронними службовцями завдань і функцій.

На наш погляд, виділяючи саме функціональну специфіку служби в правоохоронних органах, слід виходити з того, що посадові особи правоохоронних органів здійснюють правоохоронну діяльність. Таким чином, саме поняття «правоохоронна діяльність» є ключовим для визначення служби в правоохоронних органах.

У вітчизняній науці не вироблено загального розуміння правоохоронної діяльності. У нечисленних працях, в яких робиться спроба її визначення, автори обмежуються лише окремими її ознаками. Наприклад, одні вказують на її юридичний характер за формою і змістом, інші вважають її головною відмітною властивістю легальний примус, треті визначають її за суб'єктно-предметними характеристиками, вказуючи, що це діяльність уповноважених на те державних органів спрямована на охорону правових норм, громадських відносин, на боротьбу зі злочинністю та ін.

Проте в такій інтерпретації, а саме розгляді правоохоронної діяльності як діяльності з охорони прав і свобод громадян, це поняття є занадто розширеним. Якщо врахувати той факт, що відповідно до ст. 3 Конституції України «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», по суті, всі органи державної влади і місцевого самоврядування займаються такою охороною. У «Юридичній енциклопедії» за редакцією Ю.С. Шемшученко правоохоронна діяльність визначена у широкому сенсі, як система заходів, спрямованих на забезпечення виконання конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави [448]. Однак на досягнення цієї мети спрямована діяльність будь-якого органу влади, оскільки реалізація владних повноважень (адміністрування) полягає у встановленні певного порядку дій для інших суб'єктів права і примушуванні до виконання цього порядку, а відповідно до ст. 19 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» [155]. Однак у такому трактуванні термін «правоохоронна діяльність» повністю втрачає свою специфіку.

Протилежними є вкрай вузькі підходи до визначення сутності правоохоронної діяльності, згідно з якими правоохоронна діяльність ототожнюється з поліцейською або навіть з оперативно-розшуковою діяльністю [2]. Проте в такому випадку служба в правоохоронних органах може здійснюватися тільки в органах, які здійснюють такі види діяльності, що, наприклад, виключає з правоохоронних органів прокуратуру, однак це навряд чи є правильним.

Розгляд правоохоронної діяльності в системі державної діяльності дозволяє запропонувати її визначення на основі виділення загального об'єкта охорони – правопорядку. Саме порядок громадських відносин, що відповідає правовим нормам, є загальним об'єктом правоохоронної діяльності. Так, предметом служби в правоохоронних органах є не економіка, а відповідний правовий порядок економічних відносин, не життя, недоторканість і свобода

людини, а правовий порядок, що гарантує ці громадські цінності. Таким чином, правоохоронна діяльність – це діяльність правова за змістом, а не тільки за формою.

Унаслідок виділеного загального об'єкта, правоохоронна діяльність складається з цілеспрямованих дій, а саме: 1) виявлення загроз існуючому правовому порядку, 2) попередження порушень правопорядку, 3) припинення порушень правопорядку, 4) відновлення правового порядку і 5) застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку.

Правоохоронна діяльність має складні і різноманітні цілі, завдання і функції, визначувані різноманітністю конкретних об'єктів правової охорони. Специфіка громадських відносин і конкретної форми охорони громадських відносин визначає конкретне функціональне навантаження суб'єктів правоохоронної діяльності. Це стає об'єктивною основою для утворення множинності суб'єктів (органів, установ і посадовців державної влади) правоохоронної діяльності.

Унаслідок проведеного дослідження у нас є достатні підстави, щоб виділити й узагальнити ряд істотних характеристик, що дозволяють скласти правильне уявлення про обраний різновид державної діяльності. Серед них особливу значущість мають владність правоохоронної діяльності, предметність, правова опосередкованість, багатосуб'єктність і законність. Така діяльність є способом існування і формою вираження соціального призначення правоохоронних органів [447].

Владність як властивість правоохоронної діяльності держави виявляється в здатності спрямовувати поведінку людей у державних інтересах. Найяскравіше вона виявляється у відносинах суб'єктів правоохоронної діяльності із суб'єктами злочинів, адміністративних правопорушень, дисциплінарних проступків. Незалежно від власного бажання і волі будь-який правопорушник неодмінно повинен виконувати законні вимоги, що висуваються йому суб'єктом правоохоронної діяльності.

Можна сказати, що в цілому правоохоронна діяльність є формою активного владного ставлення правової держави до злочинів, адміністративних правопорушень, їх причин і наслідків, а також інших протиправних явищ з метою забезпечення виконання вимог правових норм, неухильного дотримання принципів законності.

Істотною рисою правоохоронної діяльності є її предметність. Правоохоронна діяльність, як будь-яка людська діяльність, є ставленням суб'єктів до навколишнього соціального світу з метою його зміни і перетворення. Цей світ протистоїть суб'єктам як об'єкт (предмет) їх дії. Звичайно, учасникові охорони правопорядку протистоїть не весь навколишній світ, не вся політико-правова дійсність. У цьому виді правового регулювання громадських відносин активне і творче ставлення держави, її органів зорієнтовано передусім на боротьбу з різного роду порушеннями права. Саме ця сукупність протиправних явищ перш за все протистоїть державі як предмет її правоохоронної дії, в процесі якої держава прагне до їх перетворення.

Слід, проте, мати на увазі, що зміст предмета правоохоронної діяльності держави не вичерпується порушеннями права, їх наслідками; насправді він значно різноманітніший. Суб'єкти цієї діяльності разом з перетворенням вказаних явищ прагнуть проникнути вглиб свого об'єкта, осмислити причинно-наслідкові зв'язки, щоб, діючи на них, не допустити в соціальній дійсності зростання порушень законності, попередити, не допустити перетворення причини в наслідок. Цим і обумовлюється той факт, що невід'ємною частиною предмета правоохоронної діяльності є причини правопорушень і умови, які цьому сприяють.

Іншою властивістю правоохоронної діяльності є її опосередкованість. Правоохоронна діяльність характеризується великою мірою правового опосередкування (врегулювання). Будучи зведеною в закон, обумовленою волею народу, що відображає і закріплює за допомогою нормативних актів правила поведінки, його цілі і ідеали, право глибоко пронизує правоохоронну діяльність держави, її найважливіші моменти. Достатньо звернутися до таких правових актів,

як Конституція України, а також до галузевого законодавства [155; 300; 311; 323], щоб переконатися у високому ступені опосередкування правом цілей і завдань правоохоронної діяльності держави, її суб'єктів і об'єктів, засобів і методів її здійснення. У сучасних умовах тенденція до правового опосередкування цієї діяльності поглиблюється, що служить однією з гарантій захисту від свавілля і беззаконня з боку державних органів, їх посадовців, у тому числі й правоохоронних органів.

Проте право – не лише засіб регламентації правоохоронної діяльності, але й об'єкт її захисту. За такого підходу стають очевидними найбільш глибокі пласти соціальної дійсності, на захист яких спрямована правоохоронна діяльність.

Багатосуб'єктність як ознака правоохоронної діяльності проявляється в тому, що до її здійснення залучається все більша кількість державних органів, громадських організацій, трудових колективів, окремих громадян. В умовах сучасного громадянського суспільства великий обсяг правоохоронної діяльності виконують органи державної влади. Одним із дієвих методів здійснення правоохоронної діяльності найвищими органами державної влади є контроль за підтримкою законності. На своїх сесіях Верховна Рада України розглядає, наприклад, питання, пов'язані з виконанням законів міністерствами, державними комітетами, охороною прав громадян, і ухвалює стосовно цих питань відповідні рішення; здійснює контроль за тим, щоб їх рішення виконувалися неухильно.

Важливе місце правоохоронна діяльність займає у функціонуванні системи органів державної влади, значна частина яких реалізує правоохоронні функції як основні або предметні, а тому вони повинні вважатися правоохоронними органами.

Законодавчі органи влади України, здійснюючи основну або предметну функцію законотворчості, регламентують і регулюють питання організації і змісту діяльності правоохоронних органів. Вони здійснюють постійний контроль за діяльністю правоохоронних органів країни. Виняток становлять судові органи, які,

відповідно до Конституції України, є самостійною гілкою влади за предметами ведення і обсягом повноважень. Законодавчі органи влади є також гарантом правового і соціального захисту правоохоронних органів і їх державних службовців [400].

Результативність правоохоронної діяльності в умовах формування громадянського суспільства визначається як цілеспрямованою діяльністю державних органів і громадських організацій з охорони правопорядку, так і активною, зацікавленою участю в ній окремих громадян. Почуття високої громадянської відповідальності більшості громадян за забезпечення громадського порядку в країні, їх непримиренність до різних антигромадських проявів, активна участь у захисті громадських і державних інтересів визначають їх місце в правоохоронній діяльності правової держави. Беручи участь у розгляді трудових суперечок, чиненні правосуддя, зміцненні законності і правопорядку, у викорінюванні правопорушень, їх причин і умов, що їм сприяють, громадськість виявляє себе як активний реалізатор правоохоронної функції.

Правоохоронна діяльність має за мету забезпечення суворого і неухильного дотримання і виконання всіма державними органами, громадськими організаціями, трудовими колективами, посадовцями і громадянами вимог правових норм [447]. Діяльність суб'єктів правоохоронної діяльності ґрунтується на конституційних принципах і відповідає вимогам законності. Суть самої законності полягає в однаковому розумінні, усвідомленні і точному здійсненні дій з дотримання норм і правил чинного законодавства, передусім правоохоронними органами.

Тільки виявивши основні сутнісні характеристики правоохоронної діяльності, можна переходити до дослідження її структури, де підставами для виділення структурних елементів є види правоохоронної діяльності. Вид правоохоронної діяльності – це однорідна, відокремлена функція, здійснювана одним із спеціально уповноважених суб'єктів права на підставі закону і в порядку, передбаченому законом по захисту основних прав і свобод людини,

громадянина, матеріальних і духовних цінностей суспільства, конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і державної безпеки.

Відповідно до видів правоохоронної діяльності формуються і групуються правоохоронні органи як її суб'єкти. Отже, правоохоронна діяльність має являти собою сукупність видів робіт, що виконуються різними уповноваженими суб'єктами права на основі і у виконання закону. У широкому плані правоохоронну діяльність здійснюють органи усіх гілок державної влади. Їх сукупна погоджена діяльність і є правоохоронною діяльністю держави, спрямованою на зміцнення правопорядку [439].

На наш погляд, до цього слід додати ще одне ключове слово – «законність». Правоохоронна діяльність – це не просто діяльність щодо виконання певних функцій, а саме діяльність органів спеціально призначених для забезпечення законності. Дійсно, як зазначалося нами вище, всі державні органи тією чи іншою мірою забезпечують і захищають права та свободи громадян, але серед них особливо можна виділити ті, для яких функція захисту є основною, тією, заради якої вони і створені в принципі. У такому випадку правоохоронною буде служба, не просто пов'язана з виконанням функцій щодо запобігання та припинення правопорушень і забезпечення законності, а служба на посадах, спеціально призначених для здійснення такої діяльності. Відповідно, особливим професійним обов'язком службовців правоохоронних органів є забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, захист життя і здоров'я людей, забезпечення основних прав громадян, а також публічних інтересів, охорона громадського порядку і правопорядку.

При цьому принципово важливим нам здається той факт, що правоохоронна діяльність – це, перш за все, активна діяльність щодо забезпечення законності. Під «активністю» ми в даному випадку маємо на увазі ту обставину, що службовець правоохоронних органів не просто зобов'язаний вживати будь-які заходи, спрямовані на відновлення порушеної законності, наприклад у випадках звернення громадян, але зобов'язаний сам у процесі

повсякденної професійної діяльності факти порушення законності виявляти, припиняти та запобігати їх появі.

Функція активного забезпечення законності є, з нашої точки зору, основною у визначенні сутності служби в правоохоронних органах. Водночас, для повного визначення кола посад служби в правоохоронних органах, ця функція є недостатньою. При аналізі функцій і повноважень різних органів державної влади нескладно помітити, що саме активну діяльність щодо виявлення та припинення правопорушень має здійснювати досить велика кількість цих органів і, відповідно, їх посадових осіб. Однак далеко не всі вони можуть бути віднесені до правоохоронних органів. Так, на ДФС України покладено функції з контролю і нагляду у сфері податків і зборів, деяких інших обов'язкових платежів та притягнення до юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у цій сфері [178]. Відповідно, посадові особи ДФС (зокрема, державні податкові інспектори), які виконують зазначені функції, здійснюють активну діяльність щодо виявлення і припинення правопорушень. Однак як сама ДФС майже ніколи не розглядалася в науковій літературі як правоохоронний орган, так і державні службовці ДФС мають нині статус цивільних службовців.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне виділити і інші ознаки (особливості), що характеризують службу в правоохоронних органах і дозволяють її відмежувати від інших видів служби. Так, принциповою особливістю служби в правоохоронних органах нам бачиться безперервність виконання зазначеної вище функції активного забезпечення законності. У цьому випадку ми хочемо підкреслити ту обставину, що посадові особи служби в правоохоронних органах, на відміну, наприклад, від цивільних службовців, зобов'язані запобігати і припиняти правопорушення не тільки в моменти перебування на службі (виконання посадових обов'язків), але і в будь-якій ситуації, коли вони виявляють ці правопорушення. Найбільшою мірою цей обов'язок стосується співробітників поліції і кримінально-виконавчої системи, що буде розглянуто в наступному розділі.

Стосовно інших видів служби в правоохоронних органах ознака безперервності її здійснення не виділена так чітко і однозначно, проте певні елементи її виявити можна.

Безперервність здійснення служби в правоохоронних органах проявляється також в тому, що посадові особи правоохоронних органів у деяких випадках можуть бути звільнені за вчинення проступків, що порочать їх честь і гідність, і в позаслужбовий час.

Також до специфічних ознак служби в правоохоронних органах належить можливість посадових осіб правоохоронних органів забезпечувати дотримання законності шляхом застосування різних заходів державного примусу, і, зокрема фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Ця ознака як специфічна ознака служби в правоохоронних органах виділяється різними спеціалістами [118].

Більшість посадових осіб служби в правоохоронних органах наділені різними законодавчими і підзаконними актами правом застосовувати як адміністративно-запобіжні заходи фізичну силу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Ця ознака об'єднує посадових осіб правоохоронних органів з військовослужбовцями, але відмежовує від цивільних службовців.

Ще однією особливістю служби в правоохоронних органах є властивий їй підвищений ризик. Ця ознака служби в правоохоронних органах ріднить її з військовою службою (так само, як і володіння та можливість застосування вогнепальної зброї). Власне, у цих двох видів публічної служби досить багато спільного. У цілому служба в правоохоронних органах і військова служба, на наш погляд, набагато ближчі між собою, ніж будь-яка з них з державною цивільною службою. Усе це дозволяє багатьом дослідникам об'єднувати службу в правоохоронних органах і військову службу в так звану «мілітаризовану» службу [1].

Служба в правоохоронних органах є професійною діяльністю. Фаховість публічного службовця має дві сторони: з одного боку, професіоналізм є якісною характеристикою публічних службовців; з іншого боку, професійна

діяльність означає її відшкодувальний характер у вигляді основного (єдиного) джерела доходу публічного службовця.

У першому значенні професіоналізм нерідко зводиться до компетенції і відповідної освіти. Проте на службі в правоохоронних органах професіоналізм – поняття ширше. Більшість професій і посад служби в правоохоронних органах вимагають високого рівня професіоналізму, який включає, окрім спеціальної (частіше за все вищої юридичної) освіти, наявність високих моральних якостей, відповідної фізичної і бойової підготовки, життєвого і професійного досвіду. Такі високі вимоги до посадових осіб служби в правоохоронних органах тісно пов'язані з її специфікою. Саме високий професіоналізм є головною вимогою, яку висуває цей вид правоохоронної діяльності до осіб, що обрали її як професію.

Специфіка правоохоронної діяльності полягає в тому, що її здійснення часто пов'язане з небезпекою для життя і здоров'я співробітника, з необхідністю приймати рішення, що визначають правове становище громадян, з умінням приймати складні рішення в мінімально короткі терміни. Така специфіка служби в правоохоронних органах вимагає постійних зусиль з боку її співробітників, спрямованих на підтримку професійних якостей. Тому у багатьох правоохоронних органах існують системи, які забезпечують професіоналізм, що відповідає займаній посаді. У цю систему включені: конкурсна система вступу на службу і призначення на посаду; система кваліфікаційних вимог фізичного, вікового, освітнього, морально-етичного характеру; система періодичного підвищення кваліфікації у вигляді стажувань і додаткової професійної підготовки і перепідготовки; система стимулювання професійного і посадового кар'єрного зростання (спеціальні звання, класні чини, відповідні надбавки за вислугу років) [97, с. 326].

Специфічною характеристикою служби в правоохоронних органах є також чітке розмежування компетенції її органів. Кожний з правоохоронних органів має визначену законом або підзаконним нормативно-правовим актом компетенцію. Компетенція є функціональною характеристикою державного

правоохоронного органу, яка означає коло і обсяг повноважень і обов'язків, що належать правоохоронному органу, а також предмети його відання. Державний правоохоронний орган і його посадові особи можуть робити тільки те, що їм дозволено в межах установленної компетенції. Саме чіткий розподіл компетенції між державними правоохоронними органами дозволяє встановити, на якій ділянці правоохоронної діяльності відбувся збій у роботі і де потрібно замінити ту чи іншу посадову особу.

Специфіка компетенції правоохоронних органів полягає і в тому, що вона, на відміну від інших видів правоохоронної діяльності, має функціональний, предметний і територіальний аспект. Ці риси, що зумовлюють специфіку служби в правоохоронних органах, вимагають і особливих умов формування правоохоронних органів і заміщення правоохоронних посад.

Як ми вже зазначали, служба в правоохоронних органах здійснюється на «передньому краї» боротьби з правопорушеннями, вона потребує оперативності і злагодженості дій багатьох правоохоронних органів, їх підрозділів та посадових осіб. Суворе розмежування компетенції правоохоронних органів та їх посадових осіб не повинно сприйматися як їх роз'єднання.

Компетенційна диференційованість служби в правоохоронних органах виконує функцію рольового розподілу повноважень правоохоронної діяльності, який передбачає можливість реалізації своєї компетенції тільки у взаємозв'язку з діяльністю інших суб'єктів служби в правоохоронних органах, про що мова піде в наступному розділі. Це обумовлює такий принцип організації органів виконавчої влади, як командність, який означає, у тому числі, і переважний принцип призначень як основний спосіб заміщення правоохоронних посад. Цей принцип означає, що значна роль щодо добору і розстановки кадрів у системі служби в правоохоронних органах належить її керівнику, який призначається за таким самим принципом уповноваженим органом. Керівник правоохоронного органу несе персональну відповідальність за комплектацію правоохоронного органу і розстановку кадрів на правоохоронні посади не тільки відповідно до їх професійних формальних кваліфікацій, але і з урахуванням їх особистісних

характеристик, здібностей і схильностей, з урахуванням специфіки правоохоронної посади. Усі знають, що хороший оперуповноважений не завжди буде хорошим слідчим, і навпаки.

Специфіка служби в правоохоронних органах полягає також і в тому, що вона може бути заснована тільки на принципах єдиноначальності та персональної відповідальності. Принцип єдиноначальності означає ієрархічну підпорядкованість посад у правоохоронному органі, який очолюється одноосібно керівником. Так, ст.7 Кодексу Цивільного захисту визначає: «Основним принципом служби цивільного захисту є принцип єдиноначальності, який полягає: у наділенні керівника (начальника) у повному обсязі розпорядчою владою стосовно підлеглих і покладенні на нього персональної відповідальності перед державою за організацію діяльності очолюваного ним органу чи підрозділу цивільного захисту та кожної особи рядового і начальницького складу; наданні керівникові (начальникові) права одноособово приймати рішення, видавати накази чи розпорядження; забезпеченні виконання рішень, наказів чи розпоряджень керівника (начальника), виходячи з результатів всебічної оцінки умов і обставин та керуючись вимогами законодавства» [150].

Слід зауважити, що деякі правоохоронні посади пов'язані з гарантованою законом процесуальною самостійністю. Це обмежує сферу субординації з окремих питань компетенції посадової особи.

Поряд з принципом єдиноначальності, специфіку служби в правоохоронних органах як самостійної державної форми правоохоронної діяльності визначає і принцип одноосібного прийняття юридично значущих рішень. Специфіка служби в правоохоронних органах часто не допускає колегіальних правоохоронних рішень, а вимагає негайного і відповідального рішення від посадової особи. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом персональної відповідальності за прийняте рішення.

Особливість діяльності більшості посадових осіб служби в правоохоронних органах полягає в тому, що правоохоронна діяльність у

багатьох випадках повинна здійснюватися з дотриманням режиму конфіденційності службової інформації. Сам по собі режим конфіденційності може, безумовно, мати місце щодо певної інформації і на державній цивільній службі і на службі в правоохоронних органах, однак специфіка проведених правоохоронними службовцями заходів вимагає дотримання обмежень у доступі та розголошенні інформації в більшому обсязі.

Тут виникає суперечність з принципом відкритості і прозорості, який має бути притаманний публічній службі. Однак слід зробити застереження, що така ситуація має місце переважно стосовно правоохоронних органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Характерно, що Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» закріплює у ч. 10 ст. 9 положення про те, що «забороняється передавати і розголошувати відомості про заходи безпеки та осіб, взятих під захист, або такі, що можуть зашкодити слідству чи інтересам людини, безпеці України. Забороняється оприлюднювати або надавати зібрані відомості, а також інформацію щодо проведення або непроведення стосовно певної особи оперативно-розшукової діяльності до прийняття рішення за результатами такої діяльності. Питання оприлюднення або надання такої інформації після прийняття рішення регулюється законом» [335].

Отже, спеціальними принципами оперативно-розшукової діяльності є принципи конспірації, а також поєднання гласних і негласних методів і засобів. На нашу думку, зазначені принципи характеризують діяльність тих службовців правоохоронних органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а це посадові особи Національної поліції – підрозділів кримінальної та спеціальної поліції; Державного бюро розслідувань – внутрішньої безпеки, забезпечення особистої безпеки; Служби безпеки України – контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, спеціальних підрозділів з боротьби з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічних, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів; Служби зовнішньої розвідки України – агентурної розвідки,

оперативно-технічних, власної безпеки; Державної прикордонної служби України – розвідувального органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічного підрозділу, власної безпеки), оперативно-розшукових підрозділів відповідно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону та його територіальних органів, підрозділів з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та Морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування та оперативно-технічних; управління державної охорони – підрозділу оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона; органів доходів і зборів – оперативних підрозділів податкової міліції (фінансової поліції) та підрозділів, які ведуть боротьбу з контрабандою; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; розвідувального органу Міністерства оборони України – оперативних, оперативно-технічних, власної безпеки; Національного антикорупційного бюро України – детективів, оперативно-технічних, внутрішнього контролю (ст.5) [335].

Як ми вже зазначали вище, ототожнення правоохоронної діяльності тільки з оперативно-розшуковою є невірним. Безумовно, до правоохоронних органів належать органи прокуратури України, які не наділені правом здійснювати оперативно-розшукову діяльність. Отже, негласні методи співробітниками прокуратури при здійсненні своїх повноважень використовуватися не повинні, їх діяльність повинна будуватися на принципах відкритості та прозорості. Відповідно, хоча особливий режим конфіденційності, який містить використання негласних методів діяльності, а також дотримання конспірації, в основному, характерний для посадових осіб правоохоронних органів, тут можливі і винятки.

Формальними особливостями служби в правоохоронних органах як специфічної правоохоронної діяльності є: наявність однострою, спеціальні

звання, класні чини, відповідні службові посвідчення, в деяких органах спеціальні жетони з особистими номерами, право на постійне носіння табельної зброї та ін.

Аналіз особливостей проходження служби в правоохоронних органах дає основу для таких суджень про специфіку цього виду правоохоронної діяльності:

- 1) суб'єктом цього виду правоохоронної діяльності може бути тільки фізична особа, що має громадянство України;
- 2) ця діяльність є видом публічної служби, а отже, повинна відповідати її загальним ознакам, тобто бути професійною і службовою;
- 3) служба в правоохоронних органах має ієрархічну організацію, властиву всім управлінським і виконавчим органам;
- 4) змістом служби є діяльність на посадах в правоохоронних органах, службах і установах, що виконують функції із забезпечення безпеки, законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, ця посада, по-перше, має бути визначена як посада служби в правоохоронних органах, а по-друге, не в будь-яких державних органах, службах і установах, а тільки у тих, які виконують відповідні функції;
- 5) зміст діяльності визначається займаною посадою і функціональною характеристикою державного відомства, де визначена ця посада;
- 6) характер виконуваної правоохоронної діяльності на посаді визначає специфіку правового регулювання порядку проходження конкретного виду служби.

Характеристика правоохоронної діяльності як службової дозволяє говорити про неї як про діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, яка здійснюється на умовах призначення або найму на службу на певний термін. Це означає, по-перше, що правоохоронна діяльність не може здійснюватися в правотворчій (законодавчій) або судовій формі, а по-друге, не може вважатися службою в правоохоронних органах виконання правоохоронної діяльності в окремих випадках особами, що не заміщають правоохоронні посади.

На всіх співробітників правоохоронних органів поширюється державний захист, що визначено Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Детальніше ми це розглянемо в наступному розділі роботи.

Таким чином, підбиваючи деякі підсумки дослідження, хотілося б зазначити таке.

1. Публічна служба України має свою систему, яка являє собою поділ на види і рівні. Одним із видів публічної служби є служба в правоохоронних органах України.

2. На сьогодні коло посад, які повинні бути віднесені до посад служби в правоохоронних органах, є досить невизначеним, що обумовлено неясністю самого законодавчого визначення служби в правоохоронних органах. З нашої точки зору, при визначенні сутності служби в правоохоронних органах слід, перш за все, спиратися на поняття правоохоронної діяльності.

3. Правоохоронна діяльність може бути нами визначена як діяльність спеціально створюваних державних органів і спеціально уповноважених на те посадових осіб задля перманентного запобігання та припинення правопорушень, тобто активного забезпечення законності.

4. Крім призначеного для здійснення правоохоронної діяльності, можуть бути виділені і інші ознаки служби в правоохоронних органах, такі як: воєнізованість; підвищений ризик її проходження; можливість використання заходів державного примусу, у тому числі фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; особливий режим конфіденційності. На цій основі можна запропонувати таке визначення служби в правоохоронних органах України: це професійна службова діяльність громадян України, що здійснюється на посадах правоохоронних органів, яка полягає в реалізації від імені та за дорученням держави владних повноважень України, державних органів або осіб, що заміщають державні посади задля перманентного запобігання та припинення правопорушень, або в забезпеченні реалізації таких повноважень, пов'язана з можливістю використання заходів державного примусу, у тому числі фізичної

сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, що характеризується підвищеним професійним ризиком, особливою дисципліною і системою службового підпорядкування, а також фінансується з державного бюджету.

3.2. Військова служба в умовах особливого періоду в Україні

Військова служба, як і публічна служба в цілому, є комплексним інститутом (публічним, соціальним, правовим, організаційним) із забезпечення виконання публічними службовцями функцій держави, захисту суверенітету і територіальної цілісності країни. Відповідно до Конституції України [155], Концепції національної безпеки [158] і Воєнної доктрини [73] в Україні функціонує військова організація держави, діяльність якої регламентується розгорнутою системою нормативних актів у військовій сфері.

Сучасне законодавство у сфері військової діяльності держави характеризується тим, що Конституція України зобов'язує громадян захищати суверенітет і територіальну цілісність країни (ст.17). Захист незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України (ст.65) [155]. Реалізація функцій інституту захисту Вітчизни здійснюється різноманітними правовими засобами, у тому числі інститутом військової служби як різновиду публічної служби. Проблеми взаємодії держави і громадян з питань виконання військової служби і набуває особливої актуальності в умовах реформування Української армії.

Військова служба є складним соціальним і правовим інститутом. Вона регулюється нормами конституційного, адміністративного та іншими галузями права. Формування сучасної вискоефективної військової служби перебуває в центрі уваги Президента України, Верховної Ради України, Міністерства оборони та інших державних органів.

Найважливішим напрямом військової реформи в Україні є вдосконалення правових відносин. Вони складаються в процесі організації і проходження громадянами військової служби. Процес військового реформування вимагає

подальшого розвитку і вдосконалення законодавства про оборону і безпеку з метою оптимізації тієї частини державного механізму, в якій заснована військова служба, – сектору безпеки і оборони держави, демократизації відносин у ній, а також забезпечення законності в діяльності органів військового управління і посадових осіб, у тому числі в питаннях дотримання прав, свобод і законних інтересів військовослужбовців і членів їх сімей.

Військова реформа є складовою частиною державно-політичних і соціально-економічних перетворень. Одним із безумовних пріоритетів є продовження військової реформи і перехід до професійної армії.

12 липня 2017 р., під час чергового засідання Комітету реформ Міністерства оборони та Збройних Сил України, яке відбулося за участю запрошених іноземних стратегічних радників при Міноборони та Генеральному штабі Збройних Сил України, міністр оборони України генерал армії України Степан Полторак визначив п'ять пріоритетних напрямів оборонної реформи, де необхідно зосередити зусилля.

Зокрема, для реалізації продуманої кадрової політики необхідно вжити заходів для забезпечення утримання у військах загартованого людського ресурсу – військовослужбовців з бойовим досвідом, забезпечити постійний розвиток та збереження сержантського складу, зміцнити офіцерський корпус, забезпечити реальні можливості кар'єрного зростання для всіх категорій військовослужбовців та підвищити рівень соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей.

Другим стратегічним напрямом генерал армії України Степан Полторак назвав забезпечення збалансованого підходу до використання фінансових та матеріальних ресурсів. Для цього необхідно системно запроваджувати новий тип оборонного планування, заснованого на спроможностях, максимізувати використання можливостей власних підприємств для наповнення спецфонду Міноборони. Також необхідно посилити жорсткий контроль за цільовим та ефективним використанням фінансових ресурсів й оптимізувати використання міжнародної ресурсної допомоги.

Третім напрямом Міністр оборони вважає входження України до колективної системи безпеки НАТО.

Забезпечення складових сил оборони необхідним озброєнням, військовою і спеціальною технікою визначено четвертим пріоритетним напрямом оборонної реформи. Так, необхідно наростити виробничі спроможності підприємств оборонно-промислового комплексу.

П'ятим пріоритетним напрямом оборонної реформи генерал армії України Степан Полторак назвав розвиток та удосконалення оборонної інфраструктури [214].

Військову службу як специфічний вид діяльності можна охарактеризувати наступними ознаками:

- вона здійснюється специфічною організацією, що засновується державою, – воєнною організацією держави (іноді вона називається військом, озброєною силою, армією);
- порядок і умови вступу (залучення) до воєнної організації, перебування в ній і виходу з неї визначає держава;
- воєнна організація держави призначена для захисту держави від зовнішнього посягання спеціальними військовими методами, що припускають застосування засобів озброєної боротьби;
- внутрішнє облаштування військової організації, порядок управління нею, призначення її керівників і встановлення відмінностей осіб, які до неї входять, від іншого населення країни визначає держава;
- фінансування військової організації відбувається із засобів бюджету держави.

Проте не будь-яка військова діяльність, зв'язана зі зброєю, є військовою службою. Інакше участь осіб, наприклад у складі незаконних озброєних формувань, також могла бути віднесена до зазначеної специфічної діяльності. Військова служба має бути в законодавчому порядку визначена і уповноважена державною владою.

Діяльність військовослужбовців має державний характер. Тому їй властиві всі основні ознаки публічної служби, а саме :

- діяльність здійснюється тільки у складі державних організацій і органів;
- військовослужбовці діють від імені і в інтересах держави і суспільства в цілому при виконанні ними специфічних завдань, але в строгій відповідності з функціями, які законодавчо закріплені за державними органами;
- як і на державній службі, відносини між військовослужбовцями будуються на основі влади і підпорядкування;
- правовий статус військовослужбовців, порядок виконання і проходження військової служби визначаються державою.

Незважаючи на те що військова служба має спільні ознаки з державною службою, вона має й особливі ознаки, які іноді суперечать змісту понять «державна служба» і «державний службовець», закріплених у Законі України «Про державну службу» [302], що пояснюється її призначенням, яке обумовлює порядок вступу на військову службу, її проходження і припинення.

При цьому ст. 3 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [283] визначає, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, збереженням її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. А в ст.3 нового Закону України «Про державну службу» визначено сферу дії цього закону, до якої не потрапляють військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, а тільки посадові особи органів військового управління[302].

Можна погодитися з науковцями, які основні відмінності військової служби, зводять до такого:

- передпризначеності військової служби, тобто можливість застосування спеціальних (військових) методів для вирішення поставлених завдань, використання для цього засобів озброєної боротьби (зброї і озброєння як індивідуального, так і колективного застосування). Така можливість не надається будь-яким видам державної служби;

- виконання військової служби не лише в добровільному порядку, але і за призивом як формою військового обов'язку частини населення держави, що також не властиво іншим видам державної служби;

- визначення, що міститься в законі, дозволяє зробити висновок про те, що державні організації і органи, в яких засновується військова служба виконують функції стосовно забезпечення оборони і безпеки держави, тобто її зовнішні функції. Правоохоронна ж служба призначена для цілей забезпечення безпеки (йдеться про внутрішню безпеку), законності і правопорядку, захисту прав і свобод громадян.

Військова служба як вид публічної служби характеризується такими ознаками:

- вона здійснюється з метою захисту територіальної цілісності державного суверенітету і виконання інших функцій, які зараховані Конституцією України до виняткового ведення України;

- легітимність військової служби обумовлена тим, що вона здійснюється на основі національного законодавства, нормативно-правових актів Президента і Кабінету Міністрів України і органів виконавчої влади;

- фінансування військової служби відбувається тільки з державного бюджету.

Отже, правовий статус військової служби може визначатися виключно на державному рівні.

Громадяни, що проходять військову службу, є військовослужбовцями і мають статус, що встановлюється законом. Правовою основою військового обов'язку і військової служби є Конституція України, закони України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про оборону України», «Про Збройні

Сили України», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», інші закони України, а також прийняті відповідно до них укази Президента України та інші нормативно-правові акти щодо забезпечення обороноздатності держави, виконання військового обов'язку, проходження військової служби, служби у військовому резерві та статусу військовослужбовців, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [155; 283; 320; 327; 333].

Військова служба реалізує функції ряду державних органів і організацій, що створюються з метою забезпечення державного суверенітету і цілісності України. Ще однією особливістю військової служби є її динамічний характер, наприклад під час ведення бойових дій, коли заздалегідь неможливо передбачати дії військовослужбовців. Водночас ведення бойових дій теж пов'язане з певними правилами, якими повинні керуватися військовослужбовці. Це можуть бути бойові статuti й інші акти військового управління.

Під видом військової служби розуміється її спеціалізація, яка обумовлюється завданнями і функціями державних органів. Спеціалізація реалізується в діяльності щодо виконання повноважень і спеціальних завдань певних державних органів, наділених для цього особливою компетенцією, що визначає специфіку правового статусу і діяльності військовослужбовців.

Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII «Про військовий обов'язок і військову службу» (в редакції від 20.04.2017) [283] містить вичерпний перелік державних органів і організацій, у яких здійснюється військова служба. На громадян, що проходять в них військову службу, тобто військовослужбовців, поширюється особливий статус, який визначається Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [350] і якого не мають службовці інших видів публічної служби.

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади і військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України.

Збройні Сили України мають таку загальну структуру: Генеральний штаб Збройних Сил України як головний орган військового управління; Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України як орган управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил). Види Збройних Сил України – Сухопутні війська, Повітряні сили, Військово-морські сили; з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів Збройних Сил України; окремий рід військ – Високомобільні десантні війська Збройних Сил України; окремий рід сил – Сили спеціальних операцій Збройних сил України.

Організаційно Збройні Сили України складаються з органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій [320].

Виконання військової служби здійснюється відповідно до чинного законодавства в результаті добровільного вступу на неї за контрактом і реалізації військового обов'язку – призову на військову службу. Відповідно до підстав зарахування на військову службу, умов і порядку її проходження, військовослужбовці об'єднані в дві групи (категорії): військовослужбовці, що проходять військову службу за контрактом, і військовослужбовці, що проходять військову службу за призовом.

Військова служба класифікується за формами: строкова військова служба; військова служба за призовом під час мобілізації на особливий період; військова служба за контрактом осіб рядового складу; військова служба за контрактом осіб сержантського і старшинського складу; військова служба (навчання) курсантів вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки (далі – вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів); військова служба за контрактом осіб офіцерського складу; військова служба за призовом осіб офіцерського складу – відповідно до ст.6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» залежно від рівня військової

(військово-спеціальної) підготовки, характеру займаних посад, існуючих військових звань [283].

Військова служба класифікується також за відомчою ознакою, тобто видами державних організацій і органів, в яких виконується військова служба. Особливості військової служби припускають наявність у неї ознак, не характерних для інших видів публічної служби.

Під військовою службою розуміється професійна службова діяльність громадян на військових посадах у Збройних Силах України, інших військах, військових (спеціальних) формуваннях і органах, що виконують функції стосовно забезпечення оборони і безпеки держави. Основною ознакою у цьому визначенні виділяється професійна діяльність, яка характеризується безперервністю, спадкоємністю і компетентністю і здійснюється на основі спеціальних знань і навичок. Професіоналізм названий як один із принципів організації служби (ст. 4), який полягає в тому, що службовець виконує обов'язки на професійній основі.

За допомогою проходження військової служби військовослужбовцями як громадянами України також реалізується їх конституційне право на працю, тобто за своєю суттю військова служба є особливим видом службової діяльності. Проте критерію вільного вибору професії відповідає тільки прихід громадян на військову службу за контрактом, а призов на військову службу є однією з форм військового обов'язку громадян. Проходження військової служби на професійній основі відбувається не всіма військовослужбовцями, а тільки тими, які поступили на неї в добровільному порядку.

Після розпаду СРСР, у 1991 році Україна отримала найпотужніше в Європі військове угруповання, чисельністю близько мільйона осіб. У розпорядженні України опинилися більше ніж 20 тис. танків і бойових броньованих машин, близько 1500 бойових літаків, а також третій у світі за потужністю ядерний арсенал, що складається з 1272 боєголовок для міжконтинентальних балістичних ракет і близько 2500 одиниць тактичної ядерної зброї.

Вся історія Збройних Сил України аж до російської агресії у 2014 році пов'язана з безперервним скороченням. Почалося воно з ядерної зброї та інфраструктури, призначеної для його застосування. За станом на 1 червня 1996 року на території України не залишилося жодної ядерної боєголовки. Далі Україна почала позбавлятися стратегічної авіації і носіїв ядерної зброї. Зокрема, до Росії були передані 575 крилатих ракет, 8 бомбардувальників Ту-160 і три Ту-95, на загальну суму 285 млн. дол. США як сплата боргів за газ. Ще десять Ту-160 були утилізовані, і лише один залишився, в якому зробили музей [275].

Військова реформа, яка проводилась в Україні з 2012 р., коли українська армія скорочувалася чотири рази, призвела до того, що станом на початок 2013 року в складі Збройних Сил України було 184 тис. осіб (з них 139 тис. – військовослужбовці). До початку війни з Росією, за офіційними даними, викладеними у виданні Міноборони «Біла книга – 2013», українська армія налічувала 165 тис. військових і цивільних службовців, понад 2,5 тис. танків і бойових броньованих машин, понад 400 артилерійських систем, калібром понад 100 мм, близько 190 бойових і транспортних літаків, 80 гвинтокрилів різних типів, а також 22 бойових кораблі [275].

Найбільш резонансним для українського суспільства аспектом цієї військової реформи стало скасування призову на строкову службу починаючи з 2014 року, що призвело до фактичного демонтажу системи підготовки масового мобілізаційного резерву.

Переважна кількість громадян, що приходять на контрактну службу, звільняються відразу після закінчення першого контракту, тобто через 3 роки служби для солдатів і 5 років служби для сержантів. Водночас, за прийнятими у світі мірками, говорити про підготовку справжнього професіонала в армії можна тільки після 5-7 років служби з насиченою бойовою підготовкою, якщо мова не йде про армію, що воює [72].

Наприкінці 2012 року РНБО затвердила нову концепцію реформування та розвитку Збройних Сил України до 2017 року. Починаючи з 2014 року, у межах цієї концепції скасовано призов на строкову військову службу, що дозволило

заявити про перехід Збройних Сил України на повністю контрактний принцип комплектування. Однак у квітні 2014 року у зв'язку з початком російської інтервенції призов на строкову військову службу був відновлений, а програма реформування Збройних Сил України, запроваджена у 2012 році, перервана. Україна провела шість хвиль часткової мобілізації, за допомогою яких вдалося створити резерв у кількості 100 тис. осіб. При цьому до лав збройних сил знову почали залучати контрактників на засадах матеріальної мотивації: з 01 січня 2016 року вони почали отримувати зарплату у розмірі від 7 тис. грн. (майже втричі більше, ніж раніше) [275].

На військову службу за контрактом приймаються громадяни, які пройшли професійно-психологічний відбір і відповідають установленим вимогам проходження військової служби:

- особи рядового складу, які проходять строкову військову службу або військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, громадяни призовного віку, які мають вищу, професійно-технічну, повну або базову загальну середню освіту, військовозобов'язані, резервісти, які не мають військових звань сержантського, старшинського і офіцерського складу, та жінки з відповідною освітою віком від 18 до 40 років – на військову службу за контрактом осіб рядового складу;

- військовослужбовці, які проходять строкову військову службу або військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, особи рядового складу, які проходять військову службу за контрактом, громадяни призовного віку, які мають вищу, професійно-технічну або повну загальну середню освіту, військовозобов'язані, резервісти, які не мають військових звань офіцерського складу, та жінки з відповідною освітою та спеціальною підготовкою віком від 18 до 40 років – на військову службу за контрактом осіб сержантського і старшинського складу.

На сьогодні, під час дії особливого періоду граничний вік призову збільшується до 60 років – терміну перебування військовозобов'язаних у запасі

(ст. 20; 28 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу») [283].

Таким чином, військова служба в Україні набуде ознак публічної служби тільки з повним переходом до армії, що комплектується в добровільному порядку громадянами, що уклали контракт про проходження військової служби або проходять її на кадровій основі.

Для військовослужбовців Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [350] встановлюється єдина система правового і соціального захисту, а також матеріального та інших видів забезпечення з урахуванням займаних військових посад, присвоєних військових звань, загальної тривалості військової служби, у тому числі і в пільговому численні, виконуваних завдань, умов і порядку проходження ними військової служби. Це гарантується Конституцією України: держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст.17) [155].

Закonom України «Про військовий обов'язок і військову службу» передбачено, що громадяни, які уперше поступили на військову службу або не проходили військову службу і уперше покликані на військові збори, присягають на вірність своєму народу, своїй Батьківщині – Україні [283].

Прийняття присяги – це юридичний факт, оскільки з прийняттям присяги законодавець пов'язує настання відповідних наслідків, таких як: призначення на посаду, а також набуття повного обсягу службових прав і обов'язків, у тому числі залучення до виконання бойових завдань. За порушення присяги військовослужбовець може бути притягнений до дисциплінарної або кримінальної відповідальності.

Обов'язковість військової служби виявляється в способі залучення громадян на військову службу шляхом проведення призовів, чергових і згідно з мобілізацією. Проте не можна говорити про загальний характер військової служби для всього населення України. Військова служба за призовом є

обов'язковою для призовних контингентів чоловічого населення України. Водночас Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» передбачені відстрочення від військової служби, а також у деяких випадках звільнення від неї [283].

Правове регулювання військово-службових відносин також є особливістю військової служби. Життєвий устрій, побут і діяльність військовослужбовців детально регламентовані загальновійськовими Статутами Збройних Сил України, іншими нормативно-правовими актами. Це обумовлюється об'єктивною потребою і специфікою військової служби – захист Вітчизни, життя і здоров'я людей, в умовах ризику для життя і здоров'я військовослужбовців.

Беззаперечність військової покори цілком впливає з характеру військової організації і є непорушним принципом службових взаємовідносин, стрижнем військової дисципліни. З цієї особливості військово-службових відносин також впливає ряд юридичних наслідків: за службову необхідність і доцільність відданого наказу відповідає начальник; подання скарги не може призупинити виконання наказу; у разі відкритої непокори підлеглого начальник не лише має право, але й зобов'язаний вжити всі заходи примусу, аж до арешту винного і залучення його до кримінальної відповідальності, а у виняткових випадках з цією метою може бути застосована зброя, проте командирам (начальникам) забороняється віддавати накази і розпорядження, які не стосуються виконання обов'язків військової служби або спрямовані на порушення законодавства України; ніякі органи влади не мають права втручатися в законну діяльність військового командування. Інакше кажучи, командири (начальники) відносно підлеглих наділені набагато більшим обсягом владних повноважень, ніж відповідні посадовці невійськових державних органів і організацій.

Особливий статус військовослужбовців – це сукупність їх прав, свобод, обов'язків і відповідальності. Водночас специфіка військової служби зумовлює ряд обмежень основних прав і свобод, які закріплені законодавчо. Таким

чином, з початком військової служби ряд конституційних прав для військовослужбовців обмежений на підставі законодавства України.

Завдання військової служби мають формуюче значення відносно її функцій, стають їх безпосередньою передумовою. У свою чергу, функції військової служби є засобом реалізації, виконання завдань. Завдання військової служби реалізуються за допомогою виконання функцій. Як правило, у законодавстві визначені завдання державних організацій і органів, їх повноваження, а функції визначаються на рівні підзаконного правового регулювання.

Функції держави виконують усі державні органи, що реалізують державну владу. Функції держави щодо забезпечення цілісності і державного суверенітету покладаються як на державні органи, так і на державні організації, в яких передбачається військова служба: Збройні Сили України, інші війська, військові формування і деякі державні органи.

Ст. 2 Конституції України встановлює для публічної служби функції в частині поширення суверенітету України на всю територію, забезпечення цілісності і недоторканості території України, верховенства Конституції України і законів на всій території України. Названі функції, включаючи також функції протидії привласненню і захопленню влади в Україні або привласненню владних повноважень і забезпечення законного переслідування, що вчинили такі діяння, можна віднести до конституційно-охоронних функцій (чи функцій захисту конституційного ладу) публічної служби, яка в кожному різновиді публічної служби (наприклад, військової) реалізується в особливій формі.

Управлінський аспект характерний і для державних організацій і органів, в яких передбачена військова служба. Так, управління Збройними Силами України здійснюють міністр оборони і Генеральний штаб Збройних Сил України, що є основним органом оперативного управління ними [285]. Головне командування внутрішніх військ МВС України (Верховна Рада України своїм законом від 13 березня 2014 року передала повноваження Внутрішніх військ до

відновленої Національної гвардії України) [285] управляє внутрішніми військами, що входять до системи Міністерства внутрішніх справ України.

Отже, військова служба в державних організаціях і органах, в яких вона передбачена законом, є системним явищем, що складається з керуючої і керованої підсистем. Причому управління здійснюється як на державному рівні, через спеціально створюваний орган виконавчої влади, так і самою керованою системою через спеціально створювані органи управління, які у Збройних Силах України називаються органами військового управління.

До загальних функцій організації військової служби можна віднести:

- здійснення державної військової політики, забезпечення безпеки і обороноздатності країни;
- комплектування Збройних Сил України, інших військ, військових формувань і органів з урахуванням здатностей і професійних якостей військовослужбовців і цивільного персоналу;
- планування і прогнозування розвитку військової служби, підвищення престижу військової служби;
- координацію розробки проектів нормативних правових актів з питань організації військової служби;
- координацію діяльності з реалізації завдань, які впливають з нормативно-правових актів, що регламентують державно-службові і військово-службові відносини;
- організацію військової служби, цивільного персоналу;
- встановлення соціально-правових умов і гарантій, необхідних для діяльності військовослужбовців і цивільного персоналу державних органів і організацій, у яких передбачена військова служба;
- організацію і методичне керівництво професійною підготовкою, перепідготовкою (перекваліфікацією), підвищенням кваліфікації і стажуванням військовослужбовців;
- контроль за діяльністю військовослужбовців, аналіз стану і ефективності їх службової діяльності;

– інші функції, які можна звести до загальних функцій публічної служби (правозастосовної, правотворчої, правозахисної, регулівної, організаційної та ін.), іншими словами, функції управління.

Специфічні функції військової служби відображають специфіку діяльності військовослужбовців усіх державних організацій і органів, в яких передбачена військова служба. На військовослужбовців покладаються обов'язки з підготовки до озброєного захисту України, які тісно пов'язані з необхідністю беззаперечного виконання поставлених завдань у будь-яких умовах, у тому числі з ризиком для життя. Діяльність військовослужбовців полягає у виконанні специфічних обов'язків військової служби, таких як: участь у бойових діях, виконання завдань в умовах надзвичайного і військового стану, а також в умовах озброєних конфліктів; несення бойового чергування, бойової служби, служби в гарнізонному наряді, виконання обов'язків у складі добового наряду; участь у навчаннях або походах кораблів та ін. У сфері оборони і військової безпеки військова служба виконує функції: забезпечення достатньої обороноздатності і військової безпеки держави; боротьба з тероризмом; встановлення і підтримка надзвичайного режиму, охорона державного кордону та ін.

Специфічні функції знаходять свою конкретизацію в діяльності військовослужбовців різних державних органів і організацій. Так, на військовослужбовців Національної гвардії України, що діють у складі з'єднань і військових частин, покладено виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [331].

Військова служба з функціональної точки зору є самостійними і відособленими видами дій суб'єктів військово-службових відносин з метою практичної діяльності державних організацій і органів, в яких вона передбачена законом.

Термін «принципи військової служби» означає засадничі характеристики в структурі однойменного інституту. Принципи військової служби вказують на найбільш суттєві положення організації і функціонування як військової служби (специфічній діяльності громадян України), так і органів і організацій, яким держава пропонує виконання військової служби. Принципи військової служби встановлюють основу не простих взаємовідносин усередині цієї системи.

Отже, можна говорити про систему принципів публічної служби: загальних, особливих, спеціальних і одиничних, які в сукупності мають бути цілісною системою, що забезпечує ефективну діяльність публічних службовців з управління справами держави, вирішення державно значущих завдань.

Стосовно військової служби, загальні принципи публічної служби мають свої особливості.

Принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина ґрунтується на ст. 3 Конституції України, яка свідчить: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [155]. Публічна служба як інститут покликаний на практиці реалізовувати функції держави, перш за все повинна сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина. З огляду на це саме права і свободи людини і громадянина повинні визначати діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування. Соціальна цінність військової служби полягає в тому, що за допомогою її виконання забезпечуються територіальна цілісність, державний суверенітет України, стабільність суспільства, що дає можливість громадянам реалізовувати гарантовані їм права і свободи. Військовослужбовці зобов'язані визнавати, забезпечувати і захищати права і свободи людини і громадянина. Причому захист прав і свобод належить до специфічних функцій військової служби. Так, військовослужбовець вважається таким, що виконує

обов'язки військової служби у випадках захисту життя, здоров'я, честі і гідності особи; надання допомоги органам внутрішніх справ, іншим правоохоронним органам щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони правопорядку і забезпечення громадської безпеки; участі у відвертанні і ліквідації наслідків стихійних лих, аварій і катастроф; здійсненні інших дій, визнаних судом такими, що здійснені в інтересах особи, суспільства і держави. У вказаних випадках функція захисту прав і свобод громадян здійснюється військовослужбовцями безпосередньо. Вона є основною функцією не військовослужбовців, а правоохоронних органів (співробітників органів внутрішніх справ, прокуратури, суддів та ін.). Основне призначення військової служби згідно із зазначеним принципом – забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснюване внаслідок реалізації завдань оборони і безпеки. Свавільля військовослужбовців стосовно населення неприпустиме, ні за яких обставин, у тому числі і в умовах воєнного і надзвичайного стану, озброєних конфліктів. Проте, як вказувалося раніше, обмеження прав і свобод громадян у деяких випадках можливо в інтересах оборони і безпеки. Причому механізми захисту мають бути не декларативними, тобто проголошеними законодавством, без нормативного закріплення процедур їх реалізації, оскільки на практиці декларативність дуже часто призводить до порушення прав і законних інтересів військовослужбовців і громадян, звільнених з військової служби, у сфері реалізації їх соціально-економічних прав (на житло, виплату допомоги і компенсацій та ін.). Цьому ж повинна сприяти система юридичних гарантій реалізації прав і свобод військовослужбовців. Зазначений принцип у діяльності військовослужбовців має не лише зовнішній аспект, тобто дотримання прав і свобод цивільного населення і з боку населення відносно військовослужбовців, але і внутрішній – визнання, дотримання і захист прав і свобод військовослужбовців з боку інших військовослужбовців, у тому числі командирів і начальників. Внутрішній аспект реалізується за допомогою виконання обов'язкових норм військової дисципліни, а також дотримання особливого порядку в службовій діяльності, у тому числі при веденні бойових дій.

На військовій службі діє загальний принцип публічної служби рівного доступу до неї громадян, який відповідає вимогам ст. 25 Міжнародного пакту «Про громадянські і політичні права» [211].

Особливість реалізації принципу рівного доступу громадян до військової служби полягає в тому, що, з одного боку, військова служба є в мирний час правом громадянина України добровільно виконувати конституційний обов'язок щодо захисту своєї Вітчизни, а з іншого – обов'язком громадян виконувати військову службу за призовом, реалізуючи при цьому конституційний обов'язок щодо захисту держави. Військова служба за призовом є формою військового обов'язку громадян України, причому найбільш активною. Звільнення і відстрочення від призову на військову службу здійснюються на підставах, передбачених Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» [283].

Специфіка професійного виконання посадових обов'язків військовослужбовцями полягає в тому, що необхідні навички отримуються в системі обов'язкової і добровільної підготовки громадян до військової служби, у тому числі за військовими спеціальностями.

Таким чином, професіоналізм військовослужбовців означає, по-перше, необхідність здобуття загальної військової професійної освіти, що дозволяє виконувати як вузькоспеціальні функції, так і функції управління, по-друге, якісне виконання саме спеціальних функцій і завдань, характерних для військової служби, для чого необхідно здобувати військово-професійну освіту.

Компетентність – це практична реалізація професійних здібностей і ділових якостей військовослужбовця, що характеризуються динамічністю. Наявність компетентності означає володіння знаннями про предмет власної військово-службової діяльності, готовність до виконання функцій на займаній посаді.

Принцип доступності інформації про військову службу не є абсолютним і має певні межі, встановлені чинним законодавством: військовослужбовці, реалізуючи право на свободу слова, висловлювання своїх думок і переконань, доступ до отримання і поширення інформації, не мають права розголошувати

державну і військову таємницю, обговорювати і критикувати накази командира. Слід підкреслити, що військова служба фактично ґрунтується на поєднанні гласності і дотримання державної таємниці в діяльності військовослужбовців.

Військова служба не протиставляється громадянському суспільству, а навпаки тісно взаємодіє з ним. На це і спрямований принцип взаємодії з громадськими об'єднаннями і громадянами. Водночас, українським військовослужбовцям забороняється перебувати в громадських об'єднаннях, які переслідують політичні цілі, такі як політичні партії, а також громадські об'єднання, які створюються з метою здійснення політичної влади. «Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях» (ст. 37 Конституції України) [155]. Більше того, військовослужбовцям забороняється публічно або офіційно показувати своє ставлення до політичних партій. Закон пропонує їм дотримуватися нейтралітету в політичній конфронтації різних рухів і партій.

Проте військовослужбовці можуть брати участь в громадських об'єднаннях, які підпадають під дію Закону України «Про громадські об'єднання» [294] як громадські організації, рухи, фонди і т. д., створювані для реалізації соціальних, економічних прав і законних інтересів військовослужбовців, наприклад професійні спілки військовослужбовців. Єдина умова участі в таких організаціях – військовослужбовці не повинні перебувати під час виконання обов'язків військової служби.

Захищеність військовослужбовців від неправомірного втручання в їх професійну службову діяльність також є важливою умовою ефективного здійснення ними своєї діяльності. На вирішення цього питання спрямовані нормативно-правові акти, що регулюють основи організації військової служби;

порядок проходження військової служби, основи правового статусу військовослужбовців і забезпечення ефективності військової служби.

До загальних принципів військової служби можна віднести принципи соціально-правового захисту військовослужбовців, ранжирування військових посад і звань, співмірності обмежень прав і свобод військовослужбовців у зв'язку з виконанням особливих обов'язків.

Принцип соціально-правового захисту закріплений у Конституції України, де встановлено, що «Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей» [155].

Соціальний захист військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, і членів їх сімей є функцією держави і передбачає:

- реалізацію їх прав, соціальних гарантій і компенсацій органами державної влади, органами військового управління і органами місцевого самоврядування;
- зміцнення і вдосконалення механізмів і інститутів соціального захисту вказаних осіб;
- охорону їх життя і здоров'я, а також інші заходи, спрямовані на створення умов життя і діяльності, що відповідають характеру військової служби (наприклад, рішення проблем з житлом) і її ролі в суспільстві [350].

На законодавчому рівні встановлено, що правовий захист військовослужбовців є функцією держави, тим самим реалізовано положення Конституції України про те, що Україна – правова держава (ч. 1 ст. 1) [155].

Крім того, Конституцією закріплено, що Україна є соціальною державою (ч. 1 ст. 1) [155]. Це припускає реалізацію низки соціальних завдань і соціальних програм, обов'язок і відповідальність держави перед військовослужбовцями. Функція соціального захисту військовослужбовців полягає в діяльності органів державної влади, військового управління і місцевого самоврядування щодо створення умов для реалізації їх прав і законних інтересів, свобод і обов'язків, а також пільг, гарантій і компенсацій,

які впливають з особливостей військової служби. Зазначені умови включають також обов'язки перерахованих органів щодо закріплення в нормативних правових актах пільг, гарантій і компенсацій, обумовлених специфікою військової служби, і створенню механізмів реалізації прав, свобод і обов'язків військовослужбовців.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» «соціальний захист військовослужбовців – діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом» [350].

Ефективний захист прав і свобод військовослужбовців вимагає не лише правового закріплення, але і відсилання до обов'язків відповідних державних органів, які несуть відповідальність за невиконання або неналежне виконання цих обов'язків. Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [155].

Функція соціально-правового захисту військовослужбовців – один з напрямів діяльності держави. Проблема практичного застосування вказаного принципу у військово-службовій діяльності полягає в необхідності створення дієвих механізмів реалізації правових і соціальних гарантій військовослужбовців через встановлення відповідальності.

Принцип співмірності обмежень прав і свобод військовослужбовців у зв'язку з виконанням особливих обов'язків не знайшов прямого закріплення у законодавстві. Водночас основні положення, що дозволяють ідентифікувати

його базовий принцип, містяться в Конституції України. Ст. 63 Конституції України встановлює, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції [155].

Обмеження загальногромадянських прав, і свобод, пов'язані з особливостями військової служби, встановлюються Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» [283] та іншими законодавчими актами України.

До загальних принципів військової служби можна віднести також ранжирування військових посад і звань, основне призначення яких забезпечити єдиноначальність, співпорядкованість, дисципліну тощо, сприяючи найбільш ефективному вирішенню специфічних завдань військової служби. Окрім загальних принципів, військовій службі властиві принципи особливого виду. Це принципи військової служби, які характеризують військову службу як особливий різновид публічної служби і підлягають застосуванню до усіх її організацій:

- централізоване управління військовою службою і військовослужбовцями;
- повна єдиноначальність і сувора військова дисципліна;
- субординація взаємовідносин між військовослужбовцями;
- безперервність;
- принцип підвищеної юридичної відповідальності військовослужбовців.

Перераховані принципи військової служби, що стосуються питань управління і організаційної регламентації військової діяльності, закріплені законодавством про військову службу. Існування принципу підконтрольності діяльності військовослужбовців і принципу детальної регламентації відносин

між військовослужбовцями, підвищена увага до правопорядку, морально-психологічного стану особового складу, безпеки військової служби знаходить відображення в загальних, посадових і спеціальних обов'язках військовослужбовців, які вимагають детальної регламентації військових відносин. У прямій постановці принцип детальної регламентації відносин між військовослужбовцями чинним військовим законодавством не закріплений, що викликає необхідність його подальшого вдосконалення.

Існують також галузеві й інституційні принципи, які поширюються не на весь інститут військової служби, а на його окремі елементи Згідно з логікою взаємозв'язку і супідрядності категорій загального – особливого – спеціального – індивідуального під галузевими принципами слід розуміти спеціальні принципи військової служби, що характеризують специфіку діяльності військовослужбовців, при виконанні військової служби в окремих державних органах і організаціях, а під інституційними – принципи, що характеризують окремі сторони, пов'язані з військовою діяльністю.

Спеціальні принципи військової служби закріплені в законодавстві, що регулює військову службу в окремих державних органах і організаціях.

Інституційні принципи реалізуються в окремих інститутах військової служби, такі як:

- застосування заохочень; притягнення до юридичної відповідальності, у тому числі накладенні дисциплінарних стягнень;
- атестація;
- реалізація соціально-правового захисту військовослужбовців;
- забезпечення безпеки військової служби;
- комплектування військовослужбовцями (виникнення військово-службових відносин);
- присвоєння військових звань; призначення на військові посади;
- звільнення з військової служби та ін.

Аналіз досліджуваних правових проблем військової служби і статусу військовослужбовців дозволяє стверджувати, що будучи різновидом публічної служби, військова служба має яскраво виражену специфіку.

Необхідність ухвалення Закону України «Про військову службу» полягає в завершенні реформування і розвитку військової служби. У законі мають бути чітко відображені: принципи організації і функціонування військової служби; порядок застосування збройних сил; питання комплектування військових органів; правовий статус військовослужбовця (що встановлює недоторканість як особливого посадовця); взаємодія військової служби з іншими видами державної служби, відповідальність за неправомірне застосування збройних сил.

3.3. Особливості публічної служби в судових органах

Система судових органів України спрямована на реалізацію завдань правосуддя, що здійснюється виключно судами. Це є її основною функцією. Ст.124, 125 Конституції України визначено, що судоустрій в Україні будується відповідно законодавства за принципами територіальності та спеціалізації [155].

Здійснюючи правосуддя, суди забезпечують, передусім, охорону прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, державних і громадських інтересів, тим самим сприяючи зміцненню режиму законності в країні.

Основним завданням судів є чинення правосуддя, проте окрім цього у судів є й інші функції. Так, у процесі своєї діяльності вони виконують функцію судового контролю за законністю актів і дій органів виконавчої влади і їх посадових осіб.

Основний зміст судового контролю як способу забезпечення законності в управлінні полягає в його правовій оцінці діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, у виявленні порушень принципу законності, прав і законних інтересів громадян, установ і організацій, підприємств, умов і причин, що їх породжують, вжитті заходів щодо відновлення порушених прав і законних

інтересів, у залученні осіб, винних у здійсненні того або іншого правопорушення, до відповідальності. Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди є суб'єктами судового контролю.

У забезпеченні законності у сфері управління важлива роль належить Конституційному Суду України. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює її офіційне тлумачення, а також інші повноваження. Його правовий статус визначений Конституцією України (ст. 147), Законом України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР [324].

Закон «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII є основою легітимації єдиної судової системи (ст. 3), в яку входять місцеві суди; апеляційні суди; Верховний Суд. Для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди (ст. 17) [352].

Ст. 147 закону встановлює засади забезпечення функціонування судової влади: в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади – судів, органів суддівського врядування, інших державних органів та установ системи правосуддя. Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та Національна школа суддів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності судів [352].

Правовий статус посадових осіб Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь визначається Законом України «Про державну службу» (ст. 151) [302].

Судова влада має бути незалежною і самостійною. Тому вона потребує постійного механізму, що забезпечує її діяльність. Нині ця робота покладена на апарат суду, який здійснює організаційне забезпечення роботи суду [302, ст. 155]. Апарат є допоміжним органом суду, одним з його структурних підрозділів і покликаний сприяти безперебійній роботі суду. Апарат провадить діяльність, яка не належить до чинення правосуддя. Він повинен звільнити

Голову суду, суддів від роботи, яка не пов'язана з чиненням правосуддя і, яку вони виконувати не зобов'язані. У свою чергу, апарат суду може стати посередником у взаємовідносинах судів з виконавчою і законодавчою гілками влади.

Апарат суду утворюється відповідно до ст. 149 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [352] і здійснює організаційне забезпечення діяльності суду. Апарат суду очолює керівник апарату суду. Контроль за ефективністю діяльності апарату суду здійснює голова суду.

Організаційне забезпечення становлять заходи фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, та організаційно-технічного характеру, спрямовані на створення умов для повного і належного здійснення правосуддя.

Апарат у своїй діяльності керується Конституцією України[155], законами України «Про судоустрій та статус суддів» [352], «Про державну службу» [302], «Про запобігання корупції» [307], «Про звернення громадян» [321] та іншими, рішеннями Конституційного Суду України, указами Президента України, постановами Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, актами законодавства та нормативними документами, що регламентують діяльність судових органів, Положенням про Державну судову адміністрацію України, Положенням про територіальні управління державної судової адміністрації, постановами колегії, наказами, інструкціями і рекомендаціями Державної судової адміністрації України та відповідного територіального управління державної судової адміністрації, Інструкцією з діловодства в місцевому загальному суді, Інструкцією про порядок фіксування судового процесу технічними засобами в загальних судах України, Інструкцією щодо користування персональним комп'ютером, Інструкцією користувача автоматизованої системи документообігу суду «Документообіг загальних судів», Положенням про порядок користування автоматизованою системою документообігу в загальному суді, Загальними правилами поведінки державного службовця, Правилами поведінки працівника суду, Правилами

внутрішнього трудового розпорядку для працівників суду, іншими нормативно-правовими актами та посадовою інструкцією.

Відповідно до ст. 149 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» керівник апарату суду призначає на посаду та звільняє з посади працівників апарату суду, застосовує до них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення [352]. Добір працівників апарату суду здійснюється на конкурсній основі. Правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу» [302]. Умови оплати праці, матеріально-побутового, медичного, санаторно-курортного і транспортного забезпечення працівників апарату суду визначаються на засадах, що встановлені для відповідної категорії працівників апаратів центральних та місцевих органів виконавчої влади. Структура і штатна чисельність апаратів місцевих судів за погодженням з головою суду затверджуються відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації України, апаратів апеляційних судів – Державною судовою адміністрацією України за погодженням із головою суду, в межах видатків на утримання відповідного суду. Функції, обов'язки, права, підпорядкованість, відповідальність працівників апарату суду визначаються їх посадовими інструкціями, що затверджуються наказом керівника апарату суду.

Основними завданнями апарату є організаційне забезпечення та розробка пропозицій стосовно вдосконалення організаційного забезпечення діяльності суду. Структура і штатна чисельність апарату суду, за поданням керівника апарату суду, затверджується відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації України за погодженням з головою суду, в межах видатків на утримання відповідного суду.

На апарат суду покладено здійснення організаційного, науково-аналітичного, довідково-інформаційного та іншого забезпечення діяльності суду. Він має сприяти також матеріально-технічному, ресурсному і соціально-побутовому забезпеченню суду. Співробітники апарату можуть вести прийом відвідувачів. Усі працівники апарату суду є державними службовцями (ч.6

ст.155), відповідно їх права і обов'язки, порядок проходження ними державної служби регулюються Законом України «Про державну службу» [302], іншими нормативно-правовими актами про державну службу.

До апарату суду входять секретарі судового засідання, судові розпорядники, консультанти, інші державні службовці, а також працівники, які виконують функції з обслуговування апарату суду. Наукові консультанти повинні мати науковий ступінь [352].

Правовий статус працівників апарату суду визначається законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», іншими законами та нормативно – правовими актами України, відповідними положеннями та посадовими інструкціями. Для кадрового та фінансового обслуговування до апарату суду прикріплюються помічники суддів. Правовий статус та умови діяльності помічників суддів визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів» і Положенням про помічника судді суду загальної юрисдикції, затвердженого рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 року № 14. На помічників суддів поширюється дія Закону України «Про державну службу»[302].

На посаду керівника апарату місцевого суду призначається особа, яка має вищу юридичну, економічну освіту або вищу освіту в галузі державного управління з освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, стаж роботи за фахом на посадах державної служби відповідної групи/ підгрупи або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше ніж три роки, чи стаж роботи за фахом в інших сферах не менше ніж п'ять років. На посаду керівника апарату апеляційного суду призначається особа, яка має вищу юридичну, економічну освіту або вищу освіту в галузі державного управління з освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, стаж роботи за фахом на посадах державної служби певної групи/підгрупи або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше ніж п'ять років чи стаж роботи за фахом в інших сферах не менше ніж сім років.

Керівник апарату суду підзвітний зборам суддів відповідного суду. Заохочення або накладення дисциплінарного стягнення стосовно керівника апарату місцевого суду та його заступника застосовується начальником територіального управління Державної судової адміністрації України за поданням голови відповідного суду. Заохочення або накладення дисциплінарного стягнення стосовно керівника апарату апеляційного суду та його заступника застосовується Головою Державної судової адміністрації України за поданням голови відповідного суду.

Керівник апарату суду в межах повноважень, наданих йому законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», видає накази з кадрових питань щодо працівників апарату суду (державних службовців, працівників, які виконують функції з обслуговування), а також щодо помічників суддів (за поданням судді) стосовно призначення на посади, звільнення з посад, переведень на інші посади, просування по службі, встановлення рангів державних службовців, надання відпусток, застосування заохочень, накладення дисциплінарних стягнень, проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності, а також з адміністративно-господарських питань (відрядження, підвищення рівня професійної кваліфікації (компетентності) працівників апарату суду).

Стосовно працівників апарату суду передбачені певні обмеження. Працівники апарату не мають права чинити правосуддя, втручатися в діяльність суддів, давати суддям які-небудь вказівки щодо здійснення правосуддя. Вони не можуть бути народними, присяжними і арбітражними засідателями.

Мета діяльності апаратів судів – забезпечення виконання повноважень судів, належне обслуговування діяльності суддів щодо здійснення правосуддя, у тому числі фінансове, матеріально-технічне забезпечення, вирішення організаційних питань, інформаційне, довідкове та інше юридичне обслуговування. У цілому ця діяльність державних службовців може бути охарактеризована як допоміжна до функції правосуддя. Водночас служба в

апараті суду для більшості службовців обумовлює необхідність високої кваліфікації у сфері юриспруденції, як правило наявність вищої юридичної освіти, а для окремих молодших посад – середньоспеціальної юридичної освіти. Чинне законодавство про державну службу цієї специфіки не враховує.

Усе вищесказане дає основу розглядати державну службу в апаратах судових органів як професійну (здійснювану на постійній оплачуваній основі) діяльність громадян України, що заміщають посади державної служби стосовно забезпечення повноважень суддів у судах України.

Здійснення правосуддя має бути забезпечене відповідним допоміжним апаратом, що складається з державних службовців.

Підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу здійснює Служба судової охорони (ст.160). Працівники Служби судової охорони під час виконання службових обов'язків мають право застосовувати зброю, заходи фізичного впливу та спеціальні засоби в порядку та випадках, визначених законами України «Про Національну поліцію» та «Про охоронну діяльність»[332, 337].

У судовій системі не набула поширення практика введення відомчих відмінностей, існуюча в органах виконавчої влади. Проте, згідно з Наказом Державної судової адміністрації України «Про затвердження форменого одягу і знаків розрізнення працівників служби судових розпорядників, опису та рисунка емблеми служби судових розпорядників» від 15 липня 2004 року № 125/04, існує система відомчих знаків для судових розпорядників [319]. Закон України «Про судоустрій і статус судів» закріплює положення про те, що судові розпорядники забезпечуються одностроєм, зразки якого затверджуються Головою Державної судової адміністрації України за погодженням із Радою суддів України [352].

Рациональність і ефективність публічної служби в судових органах істотно обумовлена тим, наскільки повно, послідовно втілені в її організації критерії і вимоги, обумовлені не лише принципами публічної служби, але і суттю правової держави в цілому [125].

Для регулювання служби в апаратах судів особливе значення має дотримання державними службовцями вимог принципу верховенства Конституції України і законів України під час виконання своїх посадових обов'язків і забезпечення їх прав. Це зафіксовано у ст. 4 Закону України «Про державну службу»[302]. Принцип верховенства є сутнісним орієнтиром у процесі реалізації посадових обов'язків службовцями апарату судів, яким повсякденно доводиться у своїй діяльності застосовувати підзаконні нормативні правові акти і посадові інструкції значно частіше, ніж положення Конституції і законів. Послідовне виконання вимог принципу верховенства Конституції і законів відносно підзаконних актів є однією з основних гарантій реалізації принципів пріоритетного захисту прав і свобод людини і громадянина, а також захисту самих державних службовців від свавілля вищих посадовців.

Принципом верховенства Конституції України, законів над іншими нормативними правовими актами, посадовими інструкціями, безумовно, повинні керуватися державні службовці і в судових органах. Крім того, роль суду при відновленні порушених прав особливо підвищує значущість дотримання цих принципів з точки зору формуванні громадської думки з приводу діяльності судів, а також про вплив такої діяльності на правосвідомість населення.

3.4. Професійна діяльність суддів як публічна служба особливого призначення

Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії – професійних суддів при здійсненні ними правосуддя і характеризується:

а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних, так і державних службовців;

б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби;

в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону;

г) оплатою праці за рахунок державного бюджету [6, с.444].

Публічна служба професійного судді здійснюється з часу складання ним присяги та припиняється з часу звільнення з посади органом, що його обрав або призначив. Час перебування особи у відставці із збереженням звання судді до публічної служби не належить.

У ст. 3 Закону «Про державну службу» зазначено, що «дія цього закону не поширюється на суддів Конституційного Суду України; суддів....», отже фактично цей закон не відносить судові посади ні до політичних, ні до державних посад [302].

Водночас, виходячи з назви ст. 3 «Сфера дії цього Закону», логічно було б стверджувати, що судові посади – це посади державних службовців. Проте така логіка зовсім не впливає із завдань і функцій суддів, сутності тих повноважень, якими наділені судові посади, а саме: здійснення правосуддя.

У ч. 2 ст. 2 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначено, що судді є посадовими особами судової влади [352]. Зважаючи на час прийняття цього Закону з урахуванням наступних змін, що сталися в суспільно-політичному житті країни, вбачається нагальна необхідність у законодавчому закріпленні суддівської служби як окремого, відмінного від державної, муніципальної та політичної виду публічної служби [273].

Судді не виконують політичні функції, вони вирішують питання права. Їх функція – здійснення правосуддя. У своїй діяльності суддя незалежний, підкоряється тільки Конституції України, керується тільки законом і власною правосвідомістю.

Суддя, обіймаючи державну посаду, не має і не може мати статусу державного службовця. Здійснення державної служби за визначенням

припускає включеність до системи ієрархічних зв'язків, підконтрольність і підзвітність, залежність. Визнання безпосереднього здійснення правосуддя державною службою суперечило б засадничим ідеям, основним загальноновизнаним принципам організації незалежного суду. Правосуддя, відповідно до його лексичного тлумачення, не може бути підпорядковане кому-небудь або чому-небудь, окрім завдання захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суворого дотримання закону. Проте суддя є публічним службовцем.

Законом України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року № 2862-XII (втрата чинності від 01.01.2012), Законом України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України» від 2 лютого 1994 року № 3911-XII (втрата чинності від 01 червня 2002 року), Законом України «Про судоустрій України» від 07 лютого 2002 року № 3018-III (втрата чинності від 03 серпня 2010 року) встановлювались кваліфікаційні класи суддів: вищий, перший, другий, третій, четвертий, п'ятий кваліфікаційний клас.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI й Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII [352] визначено, що судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді.

Судді повинні передусім керуватися принципом верховенства Конституції України, законів над іншими нормативними правовими актами.

Особливо слід зазначити пряму дію конституційного положення про права і свободи людини і громадянина. Держава, утримуючись від втручання у відносини, що формуються у сфері громадянського суспільства, покликана захищати права і свободи людини і громадянина не лише від свого, але і від будь-якого іншого нелегітимного втручання.

За допомогою правосуддя держава разом із здійсненням правоохоронної діяльності безпосередньо реалізує обов'язок захищати права і свободи людини і

громадянина. Відповідно до ст. 22 Конституції України державний захист прав і свобод людини і громадянина гарантується. Кожен має право захищати свої права і свободи всіма способами, не забороненими законом. Ст. 55 Конституції України гарантує кожному судовий захист його прав і свобод [155]. Тому цей принцип, що становить найважливішу вимогу до службової поведінки судді стосовно реалізації прав і свобод людини і громадянина, як основний принцип суддівської служби, зумовлює особливу відповідальність суддів і може трактуватися і як основний принцип публічної служби особливого призначення.

Особливе значення для соціально ефективного функціонування судів має принцип гласності у здійсненні професійної діяльності суддів. Він був сформульований у Законі України «Про судоустрій і статус суддів»: судові рішення, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, установлених законом. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа має право на вільний доступ до судового рішення в порядку, встановленому законом (ст.11) [352]. Він кореспондує з принципом – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, зафіксованим Законом України «Про державну службу» [302]. Для судді як публічного службовця обидва принципи мають особливе значення. Необхідно конкретніше визначити механізми реалізації принципових положень вказаних законодавчих актів, зв'язавши їх з конституційним принципом відкритості і гласності судової влади, правосуддя і судочинства (з правом участі громадян в управлінні справами держави і правом участі у здійсненні правосуддя через присяжних – ст. 124 Конституції України). На державних службовців апаратів судів покладаються законодавчо обумовлені обов'язки з підготовки судових засідань, забезпечення реалізації присутніми на них особами можливості фіксувати хід процесу, забезпечення належного інформування осіб про час проведення судових засідань, сповіщення про це учасників процесу, своєчасного надання копій судових актів.

Таким чином, міра й умови реалізації принципу гласності в питаннях організації і здійснення публічної служби – основа формування громадської думки про неї, а стосовно судової системи – і про діяльність органів правосуддя, що є головним. Конфлікти між громадянами і чиновниками мають постійний характер, громадська думка не завжди справедлива і компетентна. Її найважливішою функцією, як це і закріплює закон, є контроль за діяльністю органів держави, і тільки завдяки гласності може бути встановлений громадський контроль за функціонуванням публічної служби.

Так, за результатами соціологічного дослідження Центру Разумкова, проведеного з 21 по 26 квітня 2017 року ¹, серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (їм довіряють 66% опитаних), церква (63,3%), Збройні сили України (55,9%), Національна гвардія України (49%), добровольчий рух (територіальна оборона) (45,2%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (45%) – кількість респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значущому рівні перевищує кількість тих, хто їм не довіряє, Верховній Раді України – відповідно 9% і 86,6%, прокуратурі – відповідно 9,5% і 83,3%, судам – відповідно 7% і 86,6%. Національному антикорупційному бюро України довіряють 21,3% опитаних, не довіряють – 64,8%. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 7,9% опитаних, не довіряють – 87% [405].

Судовій владі необхідно ініціювати кроки щодо очищення судового корпусу від проявів корупції та інших зловживань суддями посадовими можливостями. Цей процес має буди постійним та відкритим. Коли суспільство буде бачити реальні результати намагання судової влади очищатися та оновлюватися, рівень довіри громадян підвищуватиметься.

Особливості публічної служби в судових органах необхідно враховувати і при формуванні концепції кадрової роботи. Одночасно не можна забувати про

¹Було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

загальну специфіку професійної діяльності публічних службовців. Необхідно звернути увагу на моральні основи і мораль суддів. Практично єдиним регулятором, що визначає конкретну поведінку особи, стає її моральна спрямованість. Це визначає об'єктивну необхідність враховувати разом з професіоналізмом моральний чинник і в засадничих принципах державної кадрової політики, і в конкретній роботі з кадрами судових органів.

Служіння громадському обов'язку, чесність, принциповість, відповідальність за свої дії і слова – ці та інші моральні якості мають вирішальне значення для суддів як публічних службовців, є провідним критерієм в оцінці їх професійної придатності до роботи в системі здійснення правосуддя, оскільки діяльність судової влади за визначенням має бути максимально наближена до ідеальної.

Моральність дій суддів повинна оцінюватися не просто на підставі їх кінцевих результатів, але і за тим, наскільки уважно вони ставляться до оцінки законності тих або інших дій при підготовці конкретних рішень, вірніше, проектів рішень. Тому особливо велика роль особистісних вимог до суддів як публічних службовців: чесність, порядність, справедливість, високе почуття обов'язку, поєднання уважного ставлення до людей з високою вимогливістю, критичність і самокритичність, почуття нового, терпіння і завзятість у досягненні поставленої мети і под. Ці властивості більшою мірою проявляються в ситуації отримання неправомірних приписів (внесення «заднім числом» змін до протоколу судового засідання, затримка видачі документа та ін.).

На забезпечення підвищення моральності суддів та працівників апарату суду спрямована реалізація норм Закону України «Про очищення влади» в судових органах. На виконання Закону України «Про очищення влади» Державною судовою адміністрацією України видано накази від 05 листопада 2014 року № 153 «Про затвердження Плану заходів Державної судової адміністрації України щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» та від 22 червня 2015 року № 412/к «Про проведення перевірки відповідно до

Закону України «Про очищення влади» щодо керівників апаратів та їх заступників Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів, апеляційних спеціалізованих судів» [262].

Згідно з вищезазначеними наказами Державної судової адміністрації України (ДСА) з 1 липня 2015 року розпочато перевірку, передбачену Законом України «Про очищення влади», стосовно керівників апаратів та їх заступників Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів, апеляційних спеціалізованих судів. За станом на 1 жовтня 2015 року ДСА України підготовлено та надіслано запити про проведення перевірок щодо 84 керівників апаратів Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів та їх заступників, які підлягають перевірці. Отримано відповіді й завершено проведення перевірок щодо 4 керівників апаратів судів і їх заступників. Інформація про початок та закінчення перевірок щодо керівників апаратів судів та їх заступників розміщується на веб-сайті ДСА України в розділі «Виконання вимог Закону України «Про очищення влади» [262].

Управління персоналом судових органів України здійснює Державна судова адміністрація України. Ця структура забезпечує ведення роботи з кадрами та документальне оформлення проходження державної служби керівниками апаратів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України, їх заступниками, керівними кадрами Територіального Управління Державної судової адміністрації України, а також керівниками державних підприємств, що належать до сфери управління Державної судової адміністрації України.

Державна судова адміністрація України за поданнями голів судів постійно опрацьовує документи та видає відповідні накази про призначення на посади керівників апаратів та їх заступників Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів та звільнення їх з посад, присвоєння рангів державного службовця.

З метою визначення освітньо-кваліфікаційних вимог до претендентів на заміщення вакантних посад керівників апаратів апеляційних і місцевих судів та

їх заступників підготовлено і затверджено Типове положення про апарат місцевого, апеляційного судів (наказ Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 року № 115).

Важливим аспектом кадрової роботи в органах публічної влади є підвищення професійної компетентності публічних службовців. Судова адміністрація України прагне забезпечити реалізацію цього завдання на належному рівні. Упродовж 2014 року тривала підготовка до другого кола реалізації навчальної програми з питань судового адміністрування, яку проводить Державна судова адміністрація України в партнерстві з Національною школою суддів України за підтримки Проекту USAID«Справедливе правосуддя» та участі Університету штату Мічиган (США). Так, тільки у 2014 році в НШС України та її регіональних відділеннях пройшли підготовку 6 558 працівників апаратів місцевих та апеляційних судів.

Не менше значення у формуванні дієвого суддівського корпусу має система мотивації, у тому числі і моральна. Певна увага цьому напряму приділяється і в Державній судовій адміністрації. Так, тільки у 2014 році відомчими заохочувальними відзнаками Державної судової адміністрації України нагороджено 176 працівників судів загальної юрисдикції, у тому числі подякою Державної судової адміністрації України відзначено 93 працівники судів, почесною грамотою Державної судової адміністрації України – 64, нагрудним знаком «Знак пошани» – 19 [262].

Стратегічними питаннями підвищення ефективності управління персоналом апарату суддів, визначеними Стратегією розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки [217], є досягнення професіоналізму та досконалості в роботі та відновлення довіри суспільства. Відповідно до стратегії реформування системи управління кадровою політикою та ефективністю роботи шляхом переосмислення ролі Національної школи суддів як частини судової системи сприятиме підвищенню професійного рівня суддів та відновленню довіри до судової системи. Призначення на конкретні суддівські посади будуть здійснюватись на конкурсній основі за новою

системою управління ефективністю кадрів, яка забезпечить оцінювання суддів за однаковими прозорими критеріями, зокрема на основі об'єктивних кількісних та якісних показників.

Будуть створені ефективні механізми для проведення планових перевірок суддів та судів, орієнтованих на результат, здійснення загального нагляду за реалізацією політики забезпечення якості правосуддя в судовій системі, а також механізми для розслідування окремих скарг. На додаток до цього, в рамках нової системи управління кадровою політикою будуть проводитися опитування щодо ступеня задоволення користувачів, що дасть громадянам можливість робити свій внесок в процес оцінювання судовою системою своєї ефективності. Крім того, пропонуються механізми досягнення більшої єдності судової практики шляхом підсилення дослідницько-аналітичних можливостей вищих судів.

У доповіді Голови ДСА на XV з'їзді суддів зазначив: «Всім відомо, що на сьогодні триває судова реформа, одним з етапів якої є оптимізація судів. Цей процес нерозривно пов'язаний з визначенням кількості суддів у кожному суді, що безпосередньо впливає на доступність правосуддя в Україні.

Станом на 1 січня 2018 року затверджена штатна чисельність суддів апеляційних і місцевих судів становила 7235 посад, фактична кількість суддів склала 5515 (без урахування чисельності суддів у судах, розташованих у зоні проведення АТО та тимчасово окупованій території АР Крим та м. Севастополя). Кількість вакантних посад суддів складає 1720 або 24% від штатної чисельності. Станом на 1 січня 2017 року штатна чисельність суддів становила 7967 посад, фактична кількість суддів становить 5990. Кількість вакантних посад складала 1977 або 25% від штатної чисельності.

Штатна чисельність працівників апаратів апеляційних і місцевих судів станом на 1 січня 2018 року складала 28852 посади, з яких фактично зайнятими були 25232 посади.

Кількість вакантних посад становила 3620, що складає 12% від штатної чисельності працівників апаратів цих судів.

Станом на 1 січня 2017 року фактично зайнятими були 25093 посади. Кількість вакантних посад – 3759 або 13% від штатної чисельності працівників апаратів цих судів» [69].

Служба в апараті суду вимагає диференційованого підходу до змісту і переліку реєстру державних посад, гнучкішого віднесення конкретних посад до категорій і груп з урахуванням стабільності посад, об'єктивно необхідних для організації роботи суду і суддів зі здійснення правосуддя, що склалася. Ідеться, наприклад, про секретаря судового засідання, помічника (радника) судді, архіваріуса, консультанта, адміністратора суду та под. Вимагають законодавчого регулювання питання оформлення рішень про заміщення державних посад в апаратах судів і компетенції осіб, що виконують ці функції.

До співробітників апаратів судів повинні висуватися підвищені кваліфікаційні вимоги, єдині для апарату всіх ланок судів, відповідно до загальних вимог для публічної служби в усіх державних органах, а також спеціальні додаткові вимоги, включаючи знання процесуального законодавства, знання інформаційних технологій, пов'язаних зі здійсненням правосуддя та ін. Диференційований підхід потрібний і до визначення стажу роботи в апаратах судів з метою надання пільг і переваг щодо оплати праці, при наданні відпусток тощо.

За опитуванням Центру Разумкова, проведеним восени 2017 року, судова система має найгірший баланс довіри та недовіри серед українських суспільних інституцій – мінус 71,6%. Гірший показник мають тільки російські ЗМІ²[405]. Однією з причин тотальної недовіри громадян до системи правосуддя є її корумпованість.

Одним з актуальних питань сьогодення в Україні, яке викликало бурхливу дискусію у суспільстві, є створення антикорупційного суду.

Запровадження в Україні спеціалізованих антикорупційних судів чи окремих суддів було однією з рекомендацій Організації Економічного

²Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 жовтня 2017 року. Було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

Співробітництва і Розвитку у контексті аналізу антикорупційних реформ в країні. Окрім цього, утворення спеціалізованого антикорупційного суду через прозору і справедливу процедуру відбору, до якої повинні бути залучені спеціалісти з міжнародним досвідом, є однією з вимог надання Україні чергового траншу фінансової допомоги від МФВ.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено утворення у системі судоустрою Вищого антикорупційного суду [352]. У пояснювальній записці до цього закону, ця ідея обґрунтовувалась врахуванням позитивного досвіду європейських країн і наданням змоги швидко та оперативно розглядати справи, віднесені до юрисдикції цього суду. Цей суд повинен здійснювати правосуддя як суд першої інстанції у справах, визначених процесуальним законом, а також вивчати і узагальнювати судову практику у відповідних категоріях справ. Рішення Вищого антикорупційного суду у апеляційному порядку оскаржуватимуться до Касаційного кримінального суду Верховного суду України.

Цим же законом передбачено, що такий суд має бути утворений протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності окремим законом, який повинен визначає спеціальні вимоги до суддів цього суду. Отже, для початку функціонування Вищого антикорупційного суду ще повинні законодавчо бути визначені порядок відбору суддів, а також повноваження цього суду згідно Кримінального процесуального кодексу.

Як раз ця позиція виглядає найбільш дискусійною. Чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає лише, що суддею Вищого антикорупційного суду може бути особа, яка: відповідає загальним вимогам до кандидатів на посаду судді (громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою); успішно пройшла кваліфікаційне оцінювання; відповідає іншим вимогам, встановленим законом.

Оскільки основними критеріями при відборі кандидатів повинні стати їхня доброчесність, професіоналізм та незалежність, то передбачати надто жорсткі і формалізовані вимоги стосовно необхідного стажу роботи не варто, однак вказаний вище перелік має бути конкретизовано.

Загалом у Верховній Раді України було зареєстровано п'ять проектів законів про Вищий антикорупційний суд (№7440, 7440-1, 7440-2, 7440-3, 7440-4) та два про внесення змін до закону «Про судоустрій і статус суддів» у зв'язку з прийняттям закону про Вищий антикорупційний суд (№7441, 7441-1) [371]. Ці законопроекти були негативно оцінені Венеціанською Комісією [66]. Рекомендації Венеціанської Комісії [468] повинні бути покладені в основу остаточного закону згідно з позицією міжнародних донорів України [9]: Венеціанська Комісія запропонувала Україні дві моделі – або через створення спеціального органу для відбору антикорупційних суддів, частину членів якого номінуватиме Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС), а іншу частину – міжнародні донори, або шляхом тимчасового включення експертів, рекомендованих міжнародниками, як *ad hoc* членів до ВККС [66].

Наступний проект Закону про Вищий антикорупційний суд (ВАС) зареєстрований у Верховній Раді Президентом Петром Порошенком 22 грудня 2017 року [358].

Згідно з проектом, ВАС здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції, а також шляхом здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях. Президентський законопроект пропонує скопіювати механізм добору суддів, який довів свою неспроможність – створення громадської ради з міжнародних експертів, яка матиме лише дорадчу роль. Негативні висновки такої ради міжнародників будуть ігноруватися, якщо таке рішення підтримають дві третини (11 з 16) членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Законопроект негативно оцінили донори: МВФ [224], Світовий банк [384], Євросоюз [113], а також антикорупціонери [465]. Основні предмети

критики: послаблена роль Громадської ради міжнародних експертів, нереалістичні вимоги до кандидатів, надмірно розширена юрисдикція [277].

Нереалістичність вимог до кандидатів на посади суддів ВАС полягає у тому, що, на додачу до суддівського, адвокатського або наукового досвіду, кожен кандидат повинен мати «значний досвід професійної діяльності у сфері права з питань протидії корупції у міжнародних організаціях або міжнародних судових органах» [358]. Осіб, що мають такий досвід – одиниці.

Критика щодо надмірно розширеної юрисдикції АКС пояснюється тим, що з одного боку, ВАС розглядатиме не всі справи НАБУ, з іншого – займатиметься також справами інших правоохоронних органів, не пов'язаними з високопосадовою корупцією.

Так, з підсудності суду виводяться злочини топ-посадовців, пов'язані з відмиванням грошей, поданням недостовірної інформації в електронних деклараціях та прийняттям нормативно-правових актів, що незаконно зменшують доходи бюджету. Таким чином, наприклад, справу про незаконне збагачення (а ця стаття залишається у підсудності нового суду) за потреби можна перекваліфікувати на статтю про подання недостовірної інформації в деклараціях і передати в інший суд.

Водночас Антикорупційний суд розглядатиме справи у сфері торгівлі наркотиками та зброєю, якщо до них залучені посадовці. Таких справ – тисячі, що може ускладнити його роботу та нівелювати саму ідею створення суду, сфокусованого на розгляді резонансних випадків топ-корупції [394].

Попри це, 01 березня 2018 парламент ухвалив у першому читанні проект Закону «Про Вищий антикорупційний суд України», внесений президентом України Петром Порошенком [371].

При цьому в Україні певна части експертів критично оцінює ідею створення антикорупційного суду. Історично правосуддя відходить від ідей станових, спеціалізованих судів, трибуналів тощо. Є принцип рівності всіх перед законом, і він буде порушений, якщо ідея антикорупційного суду буде втілена у запропонованому вигляді (модель антикорупційного суду, викладена

у вже відкликано́му законопроекті № 6011, на якій наполягає більшість антикорупційних активістів і організацій), – вважає Б.Захаров [120].

Існує міф про унікальність антикорупційних справ. Є думка, що потрібний особливий захист учасників судового процесу, ресурси, забезпечення і охорона тощо. Антикорупційні справи нічим не кращі за інші. Суддя і свідки в якому-небудь глибокому районі під час розгляду справи поліцейських, які когось кували, ризикують набагато більше, ніж у найгучнішій антикорупційній справі.

Тому всі ці аргументи на користь антикорупційного суду не переконують. Проблема тут полягає не у категорії справ, а у забезпеченні справжньої незалежності суду, в тому числі фінансової.

Ще один міф – складність справ про корупцію. Його розвіює відомий адвокат Аркадій Бущенко, обраний нині суддею Верховного Суду України. На його думку, здебільшого ці справи прості, за рідкісними випадками. А якщо є складними, то це проблема не стільки суддів, скільки фаховості прокурорів [62].

Розвиток інституту присяжних, зміна законодавства на американський манер і участь присяжних у розгляді корупційних справ є, на думку експертів, правильним шляхом розвитку судових механізмів боротьби з корупцією [120].

Запропонована модель антикорупційного суду – це відокремлена від судової гілки влади система, що може стати механізмом політичних переслідувань. Антикорупційний суд буде а пріорі під тиском жаги суспільства до репресій. До того ж, тиск простіше здійснювати на людей в замкнутій системі [120].

Немає також ніяких гарантій, що вдасться призначити таких суддів, які будуть справді незалежними, що їх не можна буде підкупити, або здійснити на них тиск через дітей тощо.

Боротьба з корупцією в Україні використовується, як політичний інструмент. Якщо додати низьку якість розслідувань, постійні порушення правоохоронними органами Конституції України, Європейської конвенції з прав людини і Кримінально-процесуального Кодексу, то антикорупційний суд

може перетворитися на останню репресивну ланку в ланцюгу порушень прав людини.

На даний час статтею 81 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено окремий порядок призначення суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного суду. Згідно нього ВККС проводить кваліфікаційне оцінювання кандидатів, за результатами якого скеровує Вищій раді правосуддя (ВРП) рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді. Після цього ВРП вносить Президентові України подання про призначення на посаду у відповідний суд[352].

Кваліфікаційне оцінювання включає такі етапи:

- складання іспиту, який полягає у проходженні письмового тестування та виконання практичного завдання. Порядок та методика проведення іспиту затверджуються Вищою кваліфікаційною комісією суддів.
- дослідження досьє кандидата. При цьому для цілей формування досьє ВККС може ухвалити рішення про проведення інших тестувань та форм перевірки відповідності кандидатів критеріям оцінювання (наприклад, тестування загальних здібностей чи тестування з використанням поліграфа)
- проведення співбесіди.

Також, Громадська рада доброчесності перевіряє відповідність кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності, про що інформує ВККС.

Оскільки основним критерієм при формуванні Вищого антикорупційного суду повинна стати незалежність його діяльності, то порядок обрання та призначення суддів має максимально забезпечувати ці умови, а також сприяти максимально високій суспільній довірі до процесу утворення та подальшої діяльності такого суду. З метою забезпечення саме такого процесу формування антикорупційного суду та збереження принципу незалежності гілок влади, залучення будь-якої з них до організації процесу добору суддів виглядає неприйнятним.

З метою збереження єдиної системи призначення судів, формальна процедура, викладена вище, повинна бути максимально дотримана. Однак,

враховуючи досвід європейських країн, та з метою максимального забезпечення перевірки доброчесності суддів, для формування Спеціалізованих антикорупційних судових інституцій в законі необхідно передбачити механізм залучення до процесу добору суддів антикорупційного суду експертів з міжнародним досвідом та рекомендаціями, яких наділити правом вирішального голосу. Існує декілька можливих форм залучення таких спеціалістів, які обов'язково повинні стати предметом подальшої дискусії для визначення найбільш оптимального варіанту. Але участь незалежних від нинішньої системи влади і судоустрою осіб до процесу відбору суддів є ключовою умовою забезпечення суспільної довіри до доброчесності суддів та неупередженості судових інституцій.

При неможливості докорінно змінювати передбачений законом порядок, все ж повноваження ВККС та ВРП при доборі суддів варто звужити, залишивши їм лише можливість відхиляти подані рекомендації з чітко визначених підстав.

Оскільки НАБУ має виключну підслідність стосовно випадків високопосадової або ж значної корупції, то варто підсудність Вищого антикорупційного суду варто визначати, виходячи саме з цих положень.

При цьому, з метою забезпечення працездатності суду і ефективного виконання завдань кримінального процесу, не усі обвинувальні акти у провадженнях, розслідуваних НАБУ, доцільно скеровувати для розгляду до цього суду (сумнівно, що справи про злочини депутатів обласних рад чи начальників відділів прокуратур областей варто розглядати Вищому антикорупційному суду).

Найбільш виправданим виглядає віднести до юрисдикції антикорупційного суду лише розслідувані НАБУ випадки високопосадової корупції, при цьому такий перелік повинен бути чітко визначений, виходячи як з переліку суб'єктів злочинів, так і мінімальних сум отриманої вигоди чи вартості предмета злочинного посягання.

Законодавче закріплення виключного повноваження скеровувати обвинувальні акти до Вищого антикорупційного суду за прокурорами САП

може стати додатковою гарантією збереження виключної компетенції у таких провадженнях за спеціалізованими антикорупційними органами та виключити можливі спори про підсудність.

Також, у Вищому антикорупційному суді варто передбачити посади слідчих суддів, яких, окрім повноважень слідчих суддів судів першої інстанції, додатково наділити повноваженнями розглядати клопотання про проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях відповідних категорій. Доцільно з цією метою утворити у такому суді окрему палату слідчих суддів.

Забезпечення автономної апеляційної інстанції для спеціалізованого антикорупційного суду є дуже ключовим моментом. Доцільно законодавчо закріпити утворення окремої Антикорупційної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду України. При цьому, добір суддів цієї палати більш логічно провести в такому ж порядку, як і суддів Вищого антикорупційного суду. Оскільки на момент утворення такої палати добір суддів до Верховного Суду України може бути завершеним, а також враховуючи законодавче обмеження кількості суддів у ньому (не більше 200 суддів), варто на рівні закону одразу передбачити введення додаткових посад суддів для цієї палати.

І хоча Конституція України прямо не вимагає наявності касаційної інстанції в усіх формах судочинства, однак для збереження принципу однакового застосування норм права, доцільно визначити, що касаційною інстанцією для рішень Вищого антикорупційного суду повинна виступати Велика Палата Верховного Суду України.

У той же час, утворення єдиного спеціалізованого антикорупційного суду вбачається не достатньо системним вирішення проблеми протидії корупції на стадії судового розгляду кримінальних проваджень. Скоріше, це може бути рішенням на перехідний період (скажімо, три роки), після закінчення якого за принципом спеціалізації побудови системи судоустрою повинні бути утворені антикорупційні суди першої інстанції (як варіант – у місцях утворення

регіональних органів НАБУ), юрисдикція яких поширюватиметься на усі без винятку корупційні злочини, підслідні як НАБУ, так і Державного бюро розслідувань (ДБР). Для таких судів Вищий антикорупційний суд буде апеляційною інстанцією, а Антикорупційна палата Кримінального касаційного суду Верховного Суду України – касаційною.

Для формування цієї системи порядок добору суддів та утворення самих судів повинні бути визначені одночасно з порядком формування Вищого антикорупційного суду, однак, внесення подібних законопроектів на розгляд парламенту Конституція відносить до виключних повноважень Президента України. Це створює підстави для виникнення політичної залежності антикорупційного суду.

Проведений аналіз особливостей суддівської служби та державної служби в судових органах дозволяють зробити певні висновки.

Передусім, до сьогодні ще остаточно не завершено становлення нової моделі державної служби в системі судових органів України. Тому з метою формування принципово нової основи організації і здійснення державної служби потрібний аналіз як чинного законодавства про державну службу, так і практики його застосування в окремих гілках державної влади, маючи на увазі апарат, в якому ця служба здійснюється. При цьому слід враховувати цілий ряд обставин і сучасних тенденцій: зміцнення вертикалі державної влади, у тому числі забезпечення доцільного поєднання централізації і децентралізації; необхідність послідовного дотримання принципів правової держави. Під час управління розвитком служби в апаратах судів, тобто у сфері здійснення правосуддя, необхідно також зважати на специфіку завдань цієї гілки державної влади.

Суди займають особливе становище в системі забезпечення законності в країні, в захисті прав, свобод і законних інтересів громадян і їх організацій. Тому як самі судді, так і особи, що забезпечують виконання суддями повноважень, державні службовці апаратів судів повинні строго дотримуватися Конституції України, законів, бути компетентними і високопрофесійними.

Висновки до розділу 3

1. На нашу думку, визначаючи сутність та обсяг служби в правоохоронних органах, слід іти не від поняття правоохоронних органів, а від особливостей правового статусу осіб, які займають конкретні посади. Для цього ми розглянули, які конкретно особливості характеризують службу в правоохоронних органах.

Основною особливістю служби в правоохоронних органах, на думку автора, є те, що вона, з одного боку, являє собою форму здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елемент (вид) публічної служби. Іншими словами, накладення на правоохоронну діяльність принципів публічної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації і здійснення – службовою діяльністю професіоналів, найманих державою для реалізації правоохоронної функції.

Автор доходить висновку, що служба в правоохоронних органах за своєю природою є виконавчою діяльністю. Вона не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість і правосуддя, що є самостійними формами забезпечення правоохоронної функції держави, заснованими на інших принципах формування і діяльності. Звідси її специфічні риси, характерні для виконавчої організації державної влади. Виконавча природа цього виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, характерні для виконавчої влади. Вони являють собою взаємообумовлені характеристики діяльності та організації правоохоронних органів.

Підзаконність як специфічна ознака служби в правоохоронних органах означає, що діяльність її службовців, по-перше, заснована на законі, а по-друге, спрямована на реалізацію встановлених законом прав і обов'язків суб'єктів права. У цьому сенсі правоохоронні органи, в яких передбачено проходження державної служби, не можуть встановлювати матеріальні правоохоронні норми, а можуть лише забезпечувати їх реалізацію та вимагати їх виконання.

Нормотворча діяльність правоохоронних органів може бути спрямована виключно на регламентацію внутрішніх управлінських процесів і встановлення порядку здійснення окремих правоохоронних процедур.

Оперативність як специфічна ознака служби в правоохоронних органах означає, що основною сферою діяльності посадових осіб правоохоронних органів є ранні стадії охорони права, що охоплюють: забезпечувальну діяльність правореалізації (дозвільно-реєстраційна діяльність); діяльність із запобігання правопорушень (патрулювання, профілактика правопорушень); діяльність з виявлення правопорушень і розшуку осіб, які вчинили злочини (оперативно-розшукова діяльність); діяльність з припинення правопорушень і запобігання їх суспільно шкідливим наслідкам (прийом заяв про правопорушення, здійснення невідкладних слідчих дій, негайне реагування на відомості про вчинені правопорушення); діяльність з підготовки справ до розгляду судом, уповноваженою на те посадовою особою або органом справ про адміністративні правопорушення та злочини.

На думку автора, ознаки служби в правоохоронних органах можна поділити на три групи. У першу можуть бути віднесені ознаки, які, безумовно, для служби в правоохоронних органах характерні, але не демонструють її специфіку порівняно з іншими видами державної служби. Це, наприклад, такі ознаки, як: здійснення служби в правоохоронних органах на професійній основі; визначення змісту діяльності службовців правоохоронних органів займаною посадою і под., оскільки вони характеризують не тільки правоохоронну, а й державну і військову службу.

Другу і третю групу утворюють ознаки служби в правоохоронних органах, які складають її сутнісні відмінності від інших видів публічної служби. Однак і вони теж різняться. Так, другу групу складають сутнісні ознаки, які характеризують саму сутність служби в правоохоронних органах. До них, наприклад, належать: специфіка виконуваних управлінських функцій; наявність спеціальних звань, особливі умови служби, нерідко пов'язані з підвищеним ризиком; специфічні службові обов'язки, можливість використання

спеціальних засобів та ін. Відсутність цих ознак не дозволяє віднести службу на конкретних посадах до правоохоронної, оскільки зникає сама її специфіка. Третю групу ознак можна вважати, хоча і специфічними, але субсидіарними, що встановлюються законодавцем у зв'язку з наявністю ознак сутнісних. До таких, зокрема, належать: особливий порядок притягнення до відповідальності; спеціальне забезпечення, особливий пільговий порядок обчислення строків служби та призначення пенсій та ін. За всієї важливості субсидіарних ознак вони сутність служби в правоохоронних органах, на думку автора, не визначають.

2. Розгляд правоохоронної діяльності в системі державної діяльності дозволяє автору запропонувати її визначення на основі виділення загального об'єкта охорони – правопорядку та виділити і узагальнити низку її істотних характеристик. Серед них особливе значення мають владність правоохоронної діяльності, предметність, правова опосередкованість, багатосуб'єктність і законність. Така діяльність є способом існування і формою вираження соціального призначення правоохоронних органів.

Наголошено, що в цілому правоохоронна діяльність є формою активного реагування правової держави до злочинів, адміністративних правопорушень, їх причин і наслідків, а також інших протиправних явищ з метою забезпечення виконання вимог правових норм, неухильного дотримання принципів законності. При цьому автор стверджує, що результативність правоохоронної діяльності в умовах стрімкого розвитку громадянського суспільства в Україні визначається як цілеспрямованою діяльністю державних органів і громадських організацій з охорони правопорядку, так і активною, зацікавленою участю в ній окремих громадян.

Функція активного забезпечення законності є, на думку автора, основною у визначенні сутності служби в правоохоронних органах, не зважаючи на те, що забезпечувати законність мають усі державні органи. Водночас, для повного визначення кола посад служби в правоохоронних органах, вона є недостатньою. При аналізі функцій і повноважень різних органів державної влади нескладно

помітити, що саме активну діяльність щодо виявлення та припинення правопорушень має здійснювати досить велика кількість цих органів і, відповідно, їх посадових осіб. Проте далеко не всі вони можуть бути віднесені до правоохоронних органів. У зв'язку з цим автор виділяє й інші ознаки (особливості), що характеризують службу в правоохоронних органах і дозволяють її відокремити від інших видів служби. Так, принциповою особливістю служби в правоохоронних органах автор вважає також безперервність виконання зазначеної вище функції активного забезпечення законності. При цьому автор наголошує, що посадові особи служби в правоохоронних органах, на відміну, наприклад, від цивільних службовців, зобов'язані запобігати і припиняти правопорушення не тільки в моменти перебування на службі (виконання посадових обов'язків), але і в будь-якій ситуації, коли вони виявляють ці правопорушення. Найбільшою мірою цей обов'язок стосується співробітників поліції і кримінально-виконавчої служби. Принцип безперервності визначений і Законом України «Про державну прикордонну службу України». Безперервність здійснення служби в правоохоронних органах проявляється також в тому, що посадові особи правоохоронних органів у деяких випадках можуть бути звільнені за вчинення проступків, що порочать їх честь і гідність, і в позаслужбовий час.

Також до специфічних ознак служби в правоохоронних органах належить можливість посадових осіб правоохоронних органів забезпечувати дотримання законності шляхом застосування різних заходів державного примусу, а саме: фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Ця ознака об'єднує службовців правоохоронних органів з військовослужбовцями, але відмежовує від цивільних службовців.

Ще однією особливістю правоохоронної служби є наявність підвищеного ризику в діяльності посадових осіб правоохоронних органів. Ця ознака служби в правоохоронних органах ріднить її з військовою службою (так само, як і володіння, і можливість застосування вогнепальної зброї). Власне, у цих двох видів публічної служби взагалі досить багато спільного. Загалом служба в

правоохоронних органах і військова служба, на думку автора, набагато ближчі між собою, ніж будь-яка з них із цивільною службою. Усе це дозволяє багатьом дослідникам об'єднувати службу в правоохоронних органах і військову службу в так звану мілітаризовану службу.

Служба в правоохоронних органах є професійною діяльністю. Фаховість службовців правоохоронних органів має дві сторони: з одного боку, професіоналізм є якісною характеристикою службовців; з іншого боку, професійна діяльність означає її відшкодувальний характер у вигляді основного (єдиного) джерела доходу службовця. Специфіка правоохоронної діяльності полягає в тому, що її здійснення часто пов'язане з небезпекою для життя і здоров'я співробітника, з необхідністю приймати рішення, що визначають правове становище громадян, з умінням приймати складні рішення в мінімально короткі терміни. Така специфіка служби в правоохоронних органах вимагає постійних зусиль з боку її співробітників для підтримки професійних якостей. Тому в багатьох правоохоронних органах існують системи, які забезпечують належний рівень професіоналізму. До цієї системи включені: конкурсна система вступу на службу і призначення на посаду; система кваліфікаційних вимог фізичного, вікового, освітнього, морально-етичного характеру; система періодичного підвищення кваліфікації; система стимулювання професійного і посадового кар'єрного зростання (спеціальні звання, класні чини, відповідні надбавки за вислугу років).

Специфічною характеристикою служби в правоохоронних органах є також чітке розмежування компетенції її органів. Специфіка служби в правоохоронних органах полягає також і в тому, що вона може бути заснована тільки на принципах єдиноначальності та персональної відповідальності.

Зауважено, що деякі правоохоронні посади пов'язані з гарантованою законом процесуальною самостійністю. Це обмежує сферу субординації з окремих питань компетенції посадової особи.

Поряд із принципом єдиноначальності, специфіку служби в правоохоронних органах визначає і принцип одноосібного прийняття юридично

важливих рішень. Специфіка служби в правоохоронних органах часто вимагає негайного і відповідального рішення від посадової особи. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом персональної відповідальності за прийняте рішення.

Особливість діяльності більшості службовців правоохоронних органів полягає в тому, що правоохоронна діяльність у багатьох випадках повинна здійснюватися з дотриманням режиму конфіденційності службової інформації. Сам по собі режим конфіденційності може, безумовно, мати місце щодо певної інформації і на державній цивільній службі, однак специфіка проведених службовцями правоохоронних органів заходів вимагає дотримання обмежень у доступі та розголошенні інформації в більшому обсязі. Це суперечить принципу відкритості і прозорості, який має бути притаманний публічній службі. На думку автора, така ситуація має місце переважно відносно правоохоронних органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

3. Охарактеризовано військову службу як специфічний вид діяльності такими ознаками: вона здійснюється воєнною організацією держави – охопленою єдиним керівництвом сукупністю органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Воєнна організація держави призначена для захисту держави від зовнішнього посягання спеціальними військовими методами, що припускають застосування засобів озброєної боротьби; внутрішнє облаштування воєнної організації, порядок управління нею, призначення її керівників і встановлення відмінностей осіб, які до неї входять, від іншого населення країни визначає держава; фінансування воєнної організації відбувається за кошти державного бюджету.

Визначено основні відмінності військової служби:

– передпризначеність військової служби, тобто можливість застосування спеціальних (військових) методів для вирішення поставлених

завдань, використання для цього засобів озброєної боротьби (зброї і озброєння як індивідуального, так і колективного застосування). Така можливість не надається будь-яким видам публічної служби;

- виконання військової служби не лише в добровільному порядку, але й за призовом як формою військового обов'язку частини населення держави, що також не властиво іншим видам публічної служби;

- державні організації і органи, в яких засновується військова служба виконують функції із забезпечення оборони і безпеки держави.

4. Розглянуто особливості професійної діяльності суддів та обґрунтовано виключний, ексклюзивний характер суддівської служби. Суддя, обіймаючи державну посаду, не має і не може мати статусу державного службовця. Визнання безпосереднього здійснення правосуддя державною службою вступило б у непримиренну суперечність із засадничими ідеями, основними загальновизнаними принципами організації незалежного суду. Правосуддя, згідно з його лексичним тлумаченням, не може бути підпорядковане кому-небудь або чому-небудь, окрім завдання захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суворого дотримання закону. Проте суддя є публічним службовцем. Служіння громадському обов'язку, чесність, принциповість, відповідальність за свої дії і слова – ці та інші моральні якості мають вирішальне значення для публічних службовців у судових органах, є провідним критерієм в оцінці їх професійної придатності до роботи в системі здійснення правосуддя, оскільки діяльність судової влади за визначенням має бути максимально наближена до ідеальної.

Матеріали даного розділу оприлюднено у наступних публікаціях автора: [27, 40, 42, 43, 44, 48, 52, 53, 56, 57].

РОЗДІЛ 4

ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

4.1. Посада як ключовий елемент структури органів особливого призначення

Проходження публічної служби в органах особливого призначення здійснюється на різних посадах. Кожна посада має свій певний статус («статус» походить від латинського *status*, що означає стан), який формує основні обов'язкові вимоги до кандидата щодо її заміщення. З моменту заміщення посади кандидат отримує відповідний посадовий статус. У зв'язку з цим є необхідність означити загальні підходи, що характеризують таке правове явище, як посада. Це явище неодноразово було предметом наукових досліджень. Як правило, посада розглядалася в сукупності всіх елементів адміністративно-правового інституту державної служби. Існують різні формулювання поняття посади. Так, у Законі України «Про державну службу» наведено: «посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону» [302]. Ю.П. Битяк під посадою розуміє структурну одиницю державного органу, що визначає комплекс прав і обов'язків, які має службовець у вирішенні організаційно-управлінських проблем [19, с. 87]. Публічний службовець, на відміну від спеціалістів в інших галузях суспільно-корисної діяльності, обіймає посаду в апараті органу державної влади або місцевого самоврядування, і в такому розумінні «посада» виступає як первинна структурна одиниця, вихідний елемент правової організації публічної (державної) служби [368, с. 30]. Ці визначення безсумнівно мають важливе значення, бо в них простежуються два

підходи в дослідженні поняття посади. Перше визначення посади пов'язано зі структурою державного органу, тим самим робиться наголос на процес утворення посад і вимог щодо їх заміщення. У другому визначенні більшу увагу приділено стану самого службовця, тобто повноваженням і вимогам до його професійного рівня. Можна вважати, що ці визначення доповнюють один одне і в цілому представляють корисність для розвитку адміністративно-правового інституту публічної служби. У той же час, якщо розглядати посаду у взаємозв'язку з іншими різними явищами, наприклад, з процесом утворення посади, з різноманіттям повноважень за посадою, з виникненням державно-службових відносин між органом і службовцем, між органом і кандидатом на службу і т.ін., то статус посади набуває більш ємне значення, що дозволило розглядати його з позиції широкого підходу. Зокрема, деякі науковці загальний статус посади розділяють на три статуси: 1) соціальний статус посади: відносини службовця, який заміщує посаду, з нижче, одно-, і вищестоящими особами, включаючи відносини з громадянами в процесі розгляду їх звернень, охорони порядку і безпеки та под.; 2) організаційний статус: посада організаційно знаходиться в складі структурного підрозділу відповідного органу – державного, в громадському об'єднанні тощо. З точки зору побудови і формування апарату управління – державного апарату, апарату системи громадських об'єднань, приватних організацій та ін. посада складає первинну ланку, фундамент всього цього процесу створення організаційних структур; 3) правовий статус: по кожній посаді визначається коло, обсяг повноважень (функцій, прав і обов'язків), основні форми і методи їх реалізації, відповідальність за виконання [422]. Ю.М. Старілов посаду розглядає в кількох аспектах: в статутно-правовому сенсі; в конкретно-функціональному сенсі; в абстрактно-функціональному сенсі. У першому випадку посада є як би передумовою оформлення правового статусу державного службовця. У другому – посада – це конкретизуюче поняття, яке визначає завдання державного службовця на конкретній посаді, передані йому на основі адміністративного акту, вказівки, доручення, розпорядження, подання або

якимось іншим законним чином. У третьому – під посадою розуміється абстрактне (невизначене коло завдань в межах державної організації, які повинні виконуватися службовцем при обов'язковій вказівці на це з боку державного органу[406]. Позначення посади з позиції широкого підходу дозволяє підкреслити сутність, повноту цього поняття, а також виявити вимоги, які пред'являються посадою. Варіанти визначення поняття посади можна застосовувати для всіх видів публічної служби. У той же час є необхідність дослідити це правове явище в системі публічної служби особливого призначення і підкреслити його специфіку.

Посада в організаційному контексті є початковим елементом структури органу особливого призначення, але в загальному плані це багатогранне явище. На наш погляд, якщо узагальнити всі процедурні та функціональні прояви, пов'язані з посадою, то можна виділити чотири періоди, які її характеризують. Це встановлення, заміщення, функціонування та ліквідація посади.

Встановлення посади пов'язане з деякими характерними моментами. Перший – пов'язаний з необхідністю обґрунтування встановлення певної посади або посад. В основі цього можуть бути різні причини. Наприклад, виходячи з міжнародних зобов'язань та у зв'язку з прийняттям України до Міжнародної організації кримінальної поліції, Кабінет Міністрів України 25 березня 1993 р. Постановою № 220 затвердив Положення про Національне центральне бюро Інтерполу [329]. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 968 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 220» [290] визначено, що Національна поліція виступає як Національне центральне бюро Інтерполу.

Дуже поширена практика по встановленню додаткових посад, виходячи із суспільних потреб. Так, тільки за 2015 р. у процесі реалізації правоохоронної, судової, антикорупційної, податкової реформ було введено чимало нових посад.

За участю Ради громадського контролю, сформованої шляхом відкритого голосування, з червня 2015 року триває комплектація штату НАБУ – протягом

семи місяців через відкритий конкурс набрано 307 осіб. Відібрані перші 70 детективів, які пройшли необхідне навчання та приступили до збору і аналізу інформації, а після призначення керівника Антикорупційної прокуратури розпочали розслідування. Також у грудні 2015 р. оголошений конкурс на наступні 130 посад детективів [218].

2 липня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону про прокуратуру, які зокрема визначили порядок утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як окремого підрозділу в структурі Генеральної прокуратури. Згідно із законом керівник антикорупційної прокуратури та інші адміністративні посади призначаються у результаті відкритого конкурсу комісією. 12 листопада 2015 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Державне бюро розслідувань». Керівники і слідчі ДБР відбираються також на конкурсних засадах. Порядок проведення конкурсу прописаний у Законі.

18 березня 2015 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову про утворення Національного агентства із запобігання корупції, а 25 березня 2015 року урядом прийнято акти Кабінету Міністрів України щодо проведення конкурсу з відбору членів Агентства [218].

2 липня Верховна Рада ухвалила секторальний Закон про Національну поліцію, який запустив реформу МВС.

Національна Поліція розпочала процес комплексної переатестації персоналу. Не зважаючи на відкриття Центрів рекрутингу до Національної поліції України, які здійснювали пошук, атестування, відбір, оцінювання, та розвиток кадрового складу Нацполіції, за даними Нацполіції, загалом переатестацію пройшли 86219 поліцейських. «Це 93% від тих, хто проходив цю атестацію. Тобто всі повернулися на свої місця. Оновлення поліції провалене. Очікувати подальших реформ у цій системі не доводиться, адже кардинально нове на старому гнилому фундаменті не побудуєш», – констатує експерт з правоохоронної діяльності Центру політико-правових реформ Борис Малишев[356].

Методологічно схема атестування, яке складалося з двох етапів: тестування (при потребі проходження поліграфа) та співбесід з незалежними комісіями, що сформовані за участі представників громадськості [218].

Експерт програми реформування правоохоронної та судової систем Інституту майбутнього Денис Монастирський вважає, що причиною був банальний поспіх. «Бажання реформаторів швидко очистити систему було більшим, аніж законність таких дій. Все регламентувалося лише підзаконними актами МВС та Нацполіції. Там було багато невідповідностей. Саме тому суд став на бік звільнених», – вважає Монастирський. На його думку, звільнення мали відбуватися не через переатестацію, а через персональну відповідальність за неякісно виконану роботу. Тоді б повернутися несумлінним поліцейським на роботу було б набагато важче[356].

У 2015 р. У співпраці з міжнародними партнерами в Києві, Харкові, Одесі та Львові стартували добір та підготовка по створенню КОРДу – Корпусу оперативно-раптової дії – абсолютно нового спеціального підрозділу швидкого реагування Національної поліції України, покликаною замінити спеціальні підрозділи колишньої міліції, який діє на підставі міжнародних стандартів підрозділів типу SWAT (США), Special Branch (Велика Британія), GIGN (Франція) тощо [218].

Відповідно до нового Закону «Про прокуратуру» завершено конкурс на посади у новостворених місцевих прокуратурах в усіх регіонах країни. У конкурсі взяли участь близько 11 тисяч кандидатів. Кандидати на посади прокурорів пройшли тестування на знання законодавства та на рівень загальних знань, за результатами найбільш успішні зайняли посади у новостворених місцевих прокуратурах. Працівники, що посіли останні місця у рейтингу, були звільнені з посад. Загалом кількість працівників в місцевих прокуратурах скоротилась на понад 25%. Кандидати на керівні посади в місцевих прокуратурах пройшли 4-етапний конкурс (тест на знання законодавства, на рівень загальних знань, тест особистісних характеристик та співбесіда із конкурсною комісією), за результатами співбесід були визначені трійки

фіналістів, серед яких генеральний прокурор обрав та призначив 154 керівника, а прокурори областей призначили ще понад 400 заступників керівників місцевих прокуратур. Нові місцеві прокуратури почали працювати 15 грудня 2015 року [218].

У рамках реалізації рекомендацій місії МВФ щодо стратегічної реформи органів Державної фіскальної служби Верховною Радою України були прийняті законопроекти: «Про внесення зміни до статті 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо заступників керівника центрального органу виконавчої влади», який передбачав надання права Кабінету Міністрів України збільшувати кількість заступників керівників окремих ЦОВВ [292]; «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби» [288], за яким оптимізовано територіальні органи ДФС шляхом позбавлення митниць статусу юридичних осіб та визначення їх як відокремлених структурних підрозділів територіальних органів ДФС.

Триває реформа судової системи. 29 грудня 2017 р. Президент України Петро Порошенко підписав укази про ліквідацію місцевих та створення окружних судів в Україні, розпочавши, за його словами, другий етап судової реформи[326].

Введення додаткових посад відбувалося і у Державній кримінально-виконавчій службі України. Пропозиції Державної пенітенціарної служби України щодо заходів, які необхідно вжити ДПтС України з реорганізації кримінально-виконавчої інспекції та створення на її базі органу пробації з урахуванням положень проекту Закону України «Про пробацію» (реєстр. №1197-1) [341] містять наступні положення: «Для належного здійснення функцій реалізації державної політики у сфері пробації, контролю за діяльністю підпорядкованих органів пробації, а також з урахуванням додаткових функцій необхідно проведення штатних змін наступного змісту:

1. Зміни у штатному розкладі уповноваженого органу з питань пробації передбачатиме створення в центральному апараті окремого департаменту

пробації у складі керівника, його заступника та трьох підрозділів: відділу організаційно-методичного забезпечення та відділу моніторингу діяльності, які існують і сьогодні, а також нового відділу із соціально-виховної роботи з клієнтами та пенітенціарної пробації.

2. Збільшення штатної чисельності територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби України (48 одиниць з урахуванням навантаження по кожному регіону окремо).

3. Зміна штатної чисельності органів пробації. Сьогодні існує 697 таких підрозділів кримінально-виконавчої інспекції. Планується ліквідація існуючих поєднаних структур кримінально-виконавчої інспекції (міжрайонних, міськрайонних) та створення на базі кожного підрозділу кримінально-виконавчої інспекції органу пробації (потребує додаткового введення 413 посад керівників таких органів). Крім того, з урахуванням того, що територіальними органами пробації будуть виконуватися додаткові функції по складанню досудових доповідей, підготовки осіб, які відбувають покарання у виді обмеження або позбавлення волі, до звільнення, з метою трудового та побутового влаштування після звільнення, а також соціально-виховній роботі додатковий штатний розпис (2125) повинен складатися з урахуванням навантаження на кожний підрозділ окремо: психологів – 731; фахівців з соціальної роботи – 697; фахівців з педагогічною освітою – 697.

4. Розробка кваліфікаційних вимог до офіцерів пробації та внесення зазначеної професії до Державного класифікатору професій України.

5. Розробка пропозицій щодо порядку перепідготовки та атестації працівників кримінально-виконавчої інспекції, які будуть працювати у службі пробації» [361].

Введення нових посад відбувалося і у судовій системі. Рішенням Вищої ради правосуддя від 23 березня 2017 року № 577/0/15-17 утворено патронатну службу Голови Вищої ради правосуддя та патронатну службу заступника Голови Вищої ради правосуддя [291].

Другий підхід до утворення посад переслідує підготовку проекту спільного статусу посади, де враховуються питання соціального, організаційного, правового значення. Опрацьовуються ситуації щодо забезпечення кожної посади правовими документами, що характеризують її з позиції загального, типового та індивідуального підходу.

Третій – це встановлення посади, тобто закріплення її в офіційному нормативному правовому акті у формі закону, указу, постанови, наказу та ін. Встановлення припустиме тільки тим державним органом, який має на це право. Для остаточного оформлення конкретної посади в правовому аспекті, крім акта про заснування, необхідна і посадова інструкція, що підкреслює безпосередні права і обов'язки (відповідно і механізм їх реалізації), а також відповідальність співробітника. Посадові індивідуальні інструкції, як правило, встановлюються на основі типових. Формуються і вимоги за посадою, які пред'являються до кандидатів у зв'язку з її заміщенням. Вимоги за конкретною посадою формуються, виходячи із загальних вимог, які можуть пред'являтися до кількох посад. Але для певної посади повинні бути встановлені вимоги індивідуального характеру внаслідок специфіки органів і підрозділів особливого призначення. Встановлення вимог має важливе значення. Завдяки цьому в подальшому проводиться класифікація посад.

Заміщення, як характеризує період посади, означає, що конкретна особа приймається на посаду. Прийом відбувається за допомогою певного організаційно-правового способу. В органах особливого призначення заміщення посад відбувається, в основному, через призначення, конкурс. Заміщення, як правило, пов'язане з укладанням індивідуальних контрактів про службу в органах особливого призначення.

З метою перевірки професійних якостей претендента на заміщення посад публічної служби особливого призначення чинне законодавство дозволяє встановлювати іспитовий строк. Зокрема, згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29

липня 1991 року № 114[271], під час прийняття на службу може бути встановлено іспитовий строк тривалістю до одного року. Особливості проходження служби в період іспитового строку визначаються МВС.Ст.342.2 Податкового Кодексу України також встановлює можливість використання випробувального терміну при вступі на службу в органи доходів і зборів (нині органи ДФС) [265].

Усі ці заходи – угруповання посад за категоріями, встановлення кваліфікаційних та інших вимог до посад публічної служби особливого призначення, встановлення іспитового строку, можливість проведення оцінювання посадових осіб – мають певну мету – підтримку професійних навичок особи, що проходить службу особливого призначення. Це, у свою чергу, дозволяє здійснювати професійну діяльність органом виконавчої влади на належному рівні.

Конкурс як організаційно-правовий спосіб має розповсюдження в органах особливого призначення. Нижче ми конкретизуємо це положення.

Період функціонування посади – це центральний момент, заради чого вона була заснована. З одного боку, посада несе на собі певну частину повноважень органу або підрозділу особливого призначення. З іншого боку, підкреслює правове положення співробітника в реалізації цих повноважень через професійну діяльність. Особа, яка заміщує посаду, наділяється тією сукупністю повноважень, які визначені нею. З заміщенням посади відбувається практична реалізація цілей, завдань, функцій органів і підрозділів особливого призначення, спрямованих на захист прав і свобод людини і громадянина, охорону правопорядку, забезпечення громадської безпеки тощо. Функціонування посади проявляється у багатьох аспектах. Це створення нових органів, формування законодавства, виникнення, зміни та припинення різних соціально-правових відносин і под.

Останній період – це ліквідація посади, яка означає припинення дії не тільки статусу посади, а й статусу співробітника органу особливого призначення. Ліквідація має місце у випадках: а) коли посада скорочується (тут

припустимі будь-які реорганізаційні заходи, пов'язані з органом особливого призначення як юридичною особою, наприклад, злиття посад, перетворення посад тощо); б) коли орган особливого призначення ліквідується як юридична особа. Через цю подію ліквідуються і всі посади. Ліквідація посади оформлюється адміністративним актом.

Встановлення, заміщення, функціонування та ліквідація посади дозволяють підкреслити комплексність всіх відносин, які тією чи іншою мірою пов'язані з нею.

Отже, посади рядового і начальницького складу публічної служби особливого призначення заміщаються відповідно до чинного законодавства шляхом укладення індивідуальних контрактів, за конкурсом, а також за допомогою призначення на посаду.

Нині указами Президента України затверджуються тільки переліки посад вищого начальницького складу органу виконавчої влади або правоохоронного органу, в яких передбачено проходження спеціальної служби. Переліки посад рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу і спеціальні звання, що відповідають цим посадам затверджуються міністрами і керівниками відповідних органів виконавчої влади України.

Наприклад, згідно з проекту законом України «Про Військову поліцію» Начальник Військової поліції призначається на посаду міністром оборони України за поданням начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України. Перший заступник начальника Військової поліції з питань досудового розслідування, заступники начальника Військової поліції, начальники органів Військової поліції та їх заступники, начальники та інші посадові особи слідчих підрозділів та підрозділів оперативно-розшукової діяльності, командир дисциплінарного батальйону призначаються на посади Міністром оборони України за поданням начальника Військової поліції.

Начальник Навчального центру Військової поліції та його заступники, командири військових частин, підрозділів запобігання, виявлення злочинів та інших правопорушень, охорони, патрульно-постової служби та розшуку,

військової інспекції безпеки дорожнього руху, службових розслідувань, спеціального призначення, режимної служби, підрозділів Військової поліції в окремих гарнізонах та їх заступники призначаються на посади начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням начальника Військової поліції [284].

Спеціальні звання виконують в роль штатних категорій, за якими передусім визначається відносна важливість посади всередині цього виду публічної служби, а також для встановлення співвідношення посад різних видів публічної служби. Співвідношення посад і спеціальних звань має практичне значення; воно враховується при призначенні на посаду публічної служби особливого призначення уперше і при переміщенні по службі.

Згідно з Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 року № 114 [271], та Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 28 жовтня 2015 року № 885 [289] посади і спеціальні звання співробітників органів внутрішніх справ складають п'ять груп: 1) рядовий склад; 2) молодший начальницький склад; 3) середній начальницький склад; 4) старший начальницький склад; 5) вищий начальницький склад. Кожному складу відповідають певні спеціальні звання.

Склад осіб, які перебувають на службі цивільного захисту, поділяється на рядовий і начальницький. Начальницький склад поділяється на молодший, середній, старший і вищий. Особам рядового і начальницького складу присвоюються такі спеціальні звання: рядовий склад – рядовий служби цивільного захисту; молодший начальницький склад – молодший сержант служби цивільного захисту, сержант служби цивільного захисту, старший сержант служби цивільного захисту, старшина служби цивільного захисту, прапорщик служби цивільного захисту, старший прапорщик служби цивільного захисту; середній начальницький склад – молодший лейтенант служби

цивільного захисту, лейтенант служби цивільного захисту, старший лейтенант служби цивільного захисту, капітан служби цивільного захисту; старший начальницький склад – майор служби цивільного захисту, підполковник служби цивільного захисту, полковник служби цивільного захисту; вищий начальницький склад – генерал-майор служби цивільного захисту, генерал-лейтенант служби цивільного захисту, генерал-полковник служби цивільного захисту, генерал служби цивільного захисту України [1].

У ст. 80 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено види спеціальних звань поліцейських: 1) спеціальні звання молодшого складу: рядовий поліції; капрал поліції; сержант поліції; старший сержант поліції; 2) спеціальні звання середнього складу: молодший лейтенант поліції; лейтенант поліції; старший лейтенант поліції; капітан поліції; майор поліції; підполковник поліції; полковник поліції; 3) спеціальні звання вищого складу поліції: генерал поліції третього рангу; генерал поліції другого рангу; генерал поліції першого рангу [332].

У ст. 573 Митного Кодексу України визначено спеціальні звання посадових осіб органів доходів і зборів: 1) дійсний державний радник податкової та митної справи, державний радник податкової та митної справи I, II, III рангу; радник податкової та митної справи I, II, III рангу; інспектор податкової та митної справи I, II, III, IV рангу; молодший інспектор податкової та митної справи [207].

Спеціальні звання податкової та митної справи присвоюються довічно. Позбавлення спеціальних звань здійснюється виключно за вироком суду у випадках, передбачених Кримінальним кодексом України [161]. Аналогічний текст міститься у ст. 343 Податкового Кодексу України [265].

Відповідно до категорії і групи посад публічної служби особливого призначення чинним законодавством встановлюються кваліфікаційні і інші вимоги для осіб, що претендують на заміщення посад публічної служби особливого призначення або заміщають вказані посади. До кваліфікаційних

вимог входять вимоги до рівня професійної освіти, стажу роботи (служби), професійних знань і навичок тощо.

Так, у ст. 342 Податкового Кодексу України зазначено: «посадовою особою контролюючого органу може бути особа, яка має освіту за фахом та відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, якщо інше не передбачено законом, та на яку покладено виконання завдань, зазначених у цьому кодексі та Митному кодексі України [265, 207].

Більш суворі вимоги висуваються до кандидатів на зайняття посад прокурорів. Згідно зі ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше ніж два роки та володіє державною мовою [342]. Прокурором Генеральної прокуратури України може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше ніж п'ять років. Ці вимоги не поширюються на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [342].

Достатньо високий рівень вимог до кандидатів на посаду судді (ст. 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), зокрема:

1. На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою.

2. Не може бути призначений суддею громадянин, який:

- 1) визнаний судом обмежено дієздатним або недієздатним;
- 2) має хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню функцій зі здійснення правосуддя;
- 3) має незняту чи непогашену судимість.

3. Не може претендувати на посаду судді особа, до якої згідно із законом застосовується заборона обіймати відповідну посаду.

4. Не може претендувати на посаду судді також особа, яку було раніше звільнено з посади судді за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, порушення вимог щодо несумісності, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна або у зв'язку із набранням законної сили обвинувальним вироком щодо такої особи, крім випадків визнання в судовому порядку протиправним рішення про звільнення з цих підстав або скасування обвинувального вироку суду.

5. Не може претендувати на посаду судді також особа, яку було раніше звільнено з посади судді за результатами кваліфікаційного оцінювання.

6. Для цілей цього Закону вважається:

1) вищою юридичною освітою – вища юридична освіта ступеня магістра (або прирівняна до неї вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста), здобута в Україні, а також вища юридична освіта відповідного ступеня, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку;

2) стажем професійної діяльності у сфері права – стаж професійної діяльності особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти;

3) науковим ступенем – науковий ступінь у сфері права, здобутий у вищому навчальному закладі (університеті, академії чи інституті, крім вищих військових навчальних закладів) чи науковій установі України або аналогічному вищому навчальному закладі чи науковій установі іноземної держави. Науковий ступінь, здобутий у вищому навчальному закладі чи науковій установі іноземної держави, повинен бути визнаний в Україні в установленому законодавством порядку;

4) стажем наукової роботи – стаж професійної діяльності у сфері права на посадах наукових (науково-педагогічних) працівників у вищому навчальному закладі (університеті, академії чи інституті, крім вищих військових навчальних

закладів) чи науковій установі України або аналогічному вищому навчальному закладі чи науковій установі іноземної держави [352].

Для удосконалення добору претендентів на посади суддів реалізовано низку заходів:

- запроваджено інститут суддівського досьє, яке містить історію професійної діяльності судді;
- передбачено нові прозорі правила формування Вищої ради юстиції (ВРЮ) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС);
- підвищено вимоги до кандидатів;
- передбачено виключно конкурсні процедури при призначенні та переведенні суддів;
- запроваджено ефективні механізми здійснення дисциплінарного провадження щодо судді;
- відновлено роль Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів;
- проведено добір та конкурсне призначення членів ВРЮ та ВККС відповідно до нових правил на основі принципів верховенства права, гласності та публічності, політичної нейтральності;
- Радою з питань судової реформи розроблено проекти змін до Цивільного процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу, Кодексу адміністративного судочинства, проводиться їх громадське та експертне обговорення;
- Радою суддів України розроблено та затверджено Положення про порядок ведення суддівського досьє;
- Державною судовою адміністрацією формуються суддівські досьє;
- ВККС затвердила Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання судді, Положення про порядок складення іспиту та методику його оцінювання під час проведення кваліфікаційного оцінювання судді, Рада суддів України погодила Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання судді та Положення про порядок складення

іспиту та методику його оцінювання під час проведення кваліфікаційного оцінювання судді, затверджені ВККС;

– розроблено та внесено до Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення окремих положень законодавства з питань судочинства (у т.ч. щодо кваліфікаційного оцінювання суддів) [218].

Спеціальні вимоги до кандидатів висуваються і в інших органах особливого призначення. До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки. Критерії професійної придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджуються Головою Служби безпеки України [348].

На службу цивільного захисту із зарахуванням до кадрів ДСНС приймаються на конкурсній та контрактній основі громадяни з повною загальною середньою освітою, які досягли 18-річного віку, відповідають кваліфікаційним вимогам і здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я виконувати службовий обов'язок [270].

Органи особливого призначення – це складний управлінський організм. Відповідно посади і вимоги для їх заміщення різні. Сучасні умови пред'являють до кадрів серйозні вимоги на предмет відповідності професійних знань посадам, на які претендують кандидати.

Так, у ст.52 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено: з метою добору осіб, здатних професійно виконувати повноваження поліції та посадові обов'язки за відповідною вакантною посадою, у випадках, передбачених цим законом, проводиться конкурс на службу в поліції та/або на зайняття вакантної посади (далі – конкурс). Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на прийняття на службу та зайняття вакантної

посади.Конкурс на службу в поліції обов'язково проводиться серед осіб, які вперше приймаються на службу в поліції з призначенням на посади молодшого складу поліції.

Комплектуванню в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції, крім випадку, передбаченого частиною третьою цієї статті, за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади, може передувати або проведення конкурсу, або проведення атестації.При цьому в ст. 58 визначено, що призначення на посаду поліцейського здійснюється безстроково (до виходу на пенсію або у відставку) за умови успішного виконання службових обов'язків. Строкове призначення здійснюється в разі заміщення посади поліцейського на період відсутності особи, за якою відповідно до закону зберігається посада поліцейського, та посад, призначенню на які передує укладення контракту [332]. Ст. 63 регламентує укладання контракту про проходження служби в поліції, який є підставою для видання наказу про прийняття особи на службу в поліції та/або призначення її на відповідну посаду.

Трудові відносини працівників Державної прикордонної служби України регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами). Перелік посад працівників Державної прикордонної служби України, які відповідно до їх службових повноважень можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, визначається Головою Державної прикордонної служби України [301].

Закон України «Про прокуратуру» (ст. 28) визначає добір кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури, який здійснюється на конкурсних засадах із осіб, які відповідають вимогам, установленим частинами першою та п'ятою ст. 27 цього закону, за результатами кваліфікаційного іспиту, проведеного відповідно до вимог цього закону[342].

На наш погляд, система посад публічної служби особливого призначення потребує конкретизації. Зокрема, ст. 9 чинного Закону України «Про державну службу» має назву «Особливості правового регулювання статусу державних

службовців державних органів та їх апарату» та містить таке: «Правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України» [302, ст. 9]. Зазначене підкреслює необхідність більш чіткого визначення названих посад, які не є посадами державної служби та діяльність яких не врегульована Законом України «Про державну службу».

Практика класифікації посад дозволяє групувати і апробувати вимоги до заміщення посад. Вимоги можуть бути загальні (для всього статусу державних посад), спеціальні (для якоїсь групи посад) і індивідуально-спеціальні (для конкретної посади); правовий статус посади в будь-якій ієрархії впливає на соціально-правове становище службовця органів особливого призначення; класифікаційні підходи розмежовують не тільки обсяг прав і обов'язків за посадою, а й впливають на ступінь юридичної відповідальності кожного конкретного службовця; кількісні характеристики посад свідчать про компетенцію конкретного органу особливого призначення і його місце в загальній структурі державного управління; класифікаційні моменти впливають і на розмежування повноважень між керівниками і підлеглими.

4.2. Статусні характеристики посадових осіб публічної служби особливого призначення

Центральне місце в правовому забезпеченні публічної служби особливого призначення займає створення міцних правових основ статусу її посадових осіб.

На сьогодні відсутні єдині правові основи і теоретичні підходи до визначення специфіки цього виду публічної служби, що ускладнює формування

єдиних основ правового статусу службовців публічної служби особливого призначення. Правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення регулюється більш ніж десятьма законами України і більш ніж сотнею відомчих нормативних правових актів, що визначають правове положення окремих органів виконавчої влади та правоохоронних органів і порядок проходження в них служби.

Адміністративно-правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення, які займають посаду державного службовця, встановлюється законом України «Про державну службу», у тому числі ним визначаються обмеження, зобов'язання, правила службової поведінки, відповідальність, а також порядок вирішення конфлікту інтересів і службових суперечок. Але не на всі види спеціалізованої публічної служби, як уже зазначалось, поширюється цей закон.

Аналіз правового положення посадових осіб публічної служби особливого призначення може ґрунтуватися на двох сегментах нормативного матеріалу: 1) нормах, що регулюють загальний правовий статус державного службовця і 2) нормах, що регулюють правовий статус посадових осіб окремого правоохоронного органу або органу виконавчої влади. Перший блок встановлює основи правового статусу державної служби без вилучень і доповнень, обумовлених характером публічної служби особливого призначення і посади в окремому державному органі. Другий блок відображає особливості правового положення посадової особи окремого органу державної влади. Якщо перший аспект правового положення державного службовця досить ясно прописаний нормами Конституції України і Закону України «Про державну службу», то «особлива» його частина може бути проаналізована тільки на основі узагальнення нормативного регулювання правового статусу службовців ряду правоохоронних органів та спеціалізованих органів виконавчої влади. Ця обставина, з одного боку, ускладнює проблему, а з іншого – дає широкі можливості для формулювання відповідних пропозицій у майбутнє законодавство про публічну службу особливого призначення.

Принципи, на яких базується правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення, повинні відповідати принципам, встановленим для державної служби, які були наведені у першому розділі дисертаційної роботи [302].

Правове положення посадових осіб публічної служби особливого призначення має подвійний характер: з одного боку, вони так само, як цивільні службовці і військовослужбовці, мають однакові права і обов'язки (назвемо їх права і обов'язки загального характеру); з іншого боку, внаслідок відомої специфіки певних видів публічної служби особливого призначення, зокрема служби в правоохоронних органах, її функціонально-цільового призначення, ці службовці мають особливий правовий статус, що полягає в наявності спеціальних, відмінних від службовців інших видів державної служби, прав і обов'язків. Також істотним чином різниться статус військовослужбовців і суддів.

Кожна посада публічної служби особливого призначення передбачає різний обсяг повноважень, залежно від якого службовці публічної служби особливого призначення поділяються на посадовців і службовців, що не є посадовцями. Так, у ст. 14 Закону України «Про Державну прикордонну службу» визначено, що до особового складу Державної прикордонної служби України входять військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України [301].

Аналогічний порядок існує і в Службі безпеки України. У ст. 19 Закону України «Про службу безпеки України» визначено, що кадри служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір зі Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби [348].

Однією з особливостей адміністративно-правового статусу службовця публічної служби особливого призначення є підвищена юридична відповідальність осіб, що заміщають посади у відповідних органах. Крім того, застосування заходів юридичної відповідальності до осіб, які займають посади публічної служби особливого призначення, здійснюється в особливому

порядку. Така специфіка обумовлена тим, що на осіб, що займають посади публічної служби особливого призначення, покладені спеціальні державно-владні повноваження, які за своїм обсягом і наслідками реалізації істотно перевершують обсяг повноважень інших державних службовців і військовослужбовців.

Організація служби особливого призначення як публічної вимагає чіткого впорядкування системи службової відповідальності. Чинним законодавством встановлений вичерпний, так званий «закритий», перелік видів стягнень за порушення службової дисципліни. Інші види покарань, не передбачені цим переліком, до винної особи застосовуватися не можуть.

Зокрема, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України визначає сутність службової дисципліни, обов'язки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України стосовно її дотримання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень [306].

Так, на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну посадову відповідність; звільнення з посади; пониження в спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ. А особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту можуть бути заохочені або притягнуті до дисциплінарної відповідальності у порядку, передбаченому Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту[270].

Більш суворі дисциплінарні санкції передбачені для прокурорів. Так, ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» передбачає такі види дисциплінарних стягнень: догана; заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі

прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора); звільнення з посади в органах прокуратури [342].

У порівнянні з дисциплінарною відповідальністю державних службовців, передбаченою Законом України «Про державну службу», для службовців публічної служби особливого призначення передбачено більше видів дисциплінарних стягнень. Так, ст. 66 зазначеного закону визначає, щодо 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 [302].

Для цивільних державних службовців не передбачені такі заходи стягнення, як сувора догана, звільнення з посади; пониження в спеціальному званні на один ступінь.

Наступна ознака адміністративно-правового статусу службовця публічної служби особливого призначення полягає в державному фінансуванні оплати праці (служби) за посадою публічної служби особливого призначення. Ця ознака полягає в тому, що публічна служба особливого призначення є видом державної служби у більшості випадків і є гарантією незалежності й ефективності здійснення професійної діяльності. Так, 24 травня 2017 року Кабінет Міністрів прийняв постанову «Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя», яка затверджує схему посадових окладів із визначенням коефіцієнтів для державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя за групами оплати праці з урахуванням норм Закону України «Про державну службу» [102]. Зазначається, що реалізація акта здійснюватиметься в межах коштів, передбачених на поточний рік на утримання судів та інших органів судової влади.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» від 30 серпня 2017 р. № 704, яка набирає чинності з 1 березня 2018 року, встановлено тарифну сітку розрядів і коефіцієнтів посадових окладів військовослужбовців з числа осіб рядового, сержантського і старшинського

складу, офіцерського складу (крім військовослужбовців строкової військової служби), осіб рядового і начальницького складу; схеми тарифних розрядів за основними типовими посадами осіб офіцерського складу Збройних Сил, Національної гвардії, Державної прикордонної служби та Державної спеціальної служби транспорту; офіцерського складу Управління державної охорони; осіб офіцерського складу Служби безпеки; осіб офіцерського складу Служби зовнішньої розвідки та інших розвідувальних органів; осіб начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту; схему тарифних розрядів за основними типовими посадами осіб офіцерського складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації; осіб начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби; осіб начальницького складу податкової міліції апарату Державної фіскальної служби; осіб начальницького складу податкової міліції головних управлінь в областях, м. Києві та органу з обслуговування великих платників податків Державної фіскальної служби; осіб начальницького складу податкової міліції державних податкових інспекцій Державної фіскальної служби; посадових окладів військовослужбовців строкової військової служби; курсантів військових навчальних закладів, навчальних закладів Міністерства інфраструктури, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної кримінально-виконавчої служби, Державної фіскальної служби, ліцеїстів військових ліцеїв, ліцеїв цивільного захисту та ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; схему тарифних коефіцієнтів за військовим (спеціальним) званням військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової військової служби), осіб рядового і начальницького складу; додаткові види грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу; розміри надбавки за вислугу років військовослужбовцям (крім військовослужбовців строкової військової служби), особам рядового і начальницького складу [295].

Ця постанова визначає, що грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу складається з посадового окладу, окладу за військовим (спеціальним) званням, щомісячних (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер, премії) та одноразових додаткових видів грошового забезпечення.

Розміри посадових окладів, окладів за військовими (спеціальними) званнями військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу визначаються шляхом множення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня 2018 р., на відповідний тарифний коефіцієнт (Пункт 4 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 103 від 21 лютого 2018 року).

Крім того, створюється механізм мотивації посадових осіб – керівникам державних органів надається право у межах асигнувань, що виділяються на їх утримання: установлювати: посадові оклади військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, посади яких не передбачені цією постановою, у розмірах, визначених затвердженими цією постановою схемами; посадові оклади заступникам керівників структурних підрозділів, посади яких не передбачені цією постановою, на 1-5 відсотків нижче від посадового окладу відповідного керівника; надбавки: за особливості проходження служби військовослужбовцям та особам рядового і начальницького складу в розмірі до 100 відсотків посадового окладу з урахуванням окладу за військовим (спеціальним) званням та надбавки за вислугу років, за почесні, вчені та спортивні звання, за науковий ступінь, за вислугу років, за виконання функцій державного експерта з питань таємниць та надбавку за службу в умовах режимних обмежень; здійснювати преміювання військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової військової служби), осіб рядового і начальницького складу відповідно до їх особистого внеску в загальний результат служби у межах фонду преміювання, утвореного в розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду грошового забезпечення; надавати один раз на рік військовослужбовцям, особам рядового і

начальницького складу матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує їх місячного грошового забезпечення, та допомогу для оздоровлення в розмірі місячного грошового забезпечення; одноразову грошову допомогу військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу після укладення ними першого контракту[295]. Зазначені заохочення не поширюються на військовослужбовців строкової військової служби. Така система оплати праці є потужним стимулом переходу армії на контрактну основу, проте в умовах особливого періоду, коли військовослужбовці щоденно ризикують життям, на наш погляд, має бути встановлена надбавка за ризик, ураховуючи ту обставину, що на сьогодні розмір оплати їх праці значно менший, ніж на деяких посадах цивільної служби (зокрема, у директоратах – посадовий оклад керівника експертної групи директорату, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції складає 33000-45000 грн. (Додаток Д).

Виплата грошового забезпечення особам начальницького складу Національного антикорупційного бюро здійснюється в розмірах та на умовах, визначених Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та іншими нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, у порядку, затвердженому Директором зазначеного Бюро.

Умови оплати праці державних службовців та інших працівників бюджетної сфери визначаються відповідно до умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, установ, закладів та організацій відповідних галузей бюджетної сфери.

Порівняємо рівень оплати праці. Так, перший заступник та заступники командувачів видів Збройних Сил, командувачів окремого роду військ (сил) Збройних Сил, начальника Об'єднаного оперативного штабу матимуть посадовий оклад 9792 грн., офіцер – 5440 грн., керівник державного органу, апарату суду, секретаріату, територіального управління – від 13000 грн. до 7600 грн. (залежно від юрисдикції), слідчий, оперуповноважений, інспектор управління податкової міліції – 4624 грн.

Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 657 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури»[287].

У постанові зазначено, що місячний посадовий оклад Генерального прокурора становить 37 тис. грн., його першого заступника – 34 тис. грн., заступника – 32 тис. грн. Для начальника департаменту ГПУ ця цифра визначена на рівні 10 тис. грн.

Посадовий оклад прокурора Києва становить 9 370 грн., областей – 8 970 грн., а керівників місцевих прокуратур і військових прокурорів гарнізону – 8 тис. грн.

У нормативному акті оприлюднено також розмір надбавок до посадових окладів працівників органів прокуратури за класні чини. Для державного радника юстиції України надбавка встановлена у сумі 3 200 грн., державного радника юстиції 1 класу – 3 тис. грн., державного радника юстиції 2 класу – 2 800 грн., державного радника юстиції 3 класу – 2 600 грн., старшого радника юстиції – 2 400 грн., радника юстиції – 2 200 грн., молодшого радника юстиції – 2 000 грн., юриста 1 класу – 1 800 грн., юриста 2 класу – 1 600 грн., юриста 3 класу – 1 400 грн.[287].

Таким чином, усі особливості (характерні ознаки) статусу службовця публічної служби особливого призначення обумовлені саме її функціонально-цільовим призначенням.

Слід звернути увагу на коло обов'язків посадових осіб публічної служби особливого призначення, яке відрізняється від обов'язків державних службовців інших видів державної служби. Так, зважаючи на специфіку правоохоронної діяльності, згідно зі ст.12 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити

необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції [332].

Для посадової особи публічної служби особливого призначення з метою забезпечення її безсторонності і убезпечення від впливів, не пов'язаних з обов'язком державної служби, встановлена ціла низка заборон. Наприклад, ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що на поліцейських поширюються обмеження, визначені Законом України «Про запобігання корупції», цим та іншими законами України. Зокрема, не може бути поліцейським: 1) особа, визнана недієздатною або обмежено дієздатною особою; 2) особа, засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку; 3) особа, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої; 4) особа, щодо якої припинено кримінальне провадження з нереабілітуючих підстав; 5) особа, до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією; 6) особа, яка відмовляється від процедури спеціальної перевірки під час прийняття на службу в поліції або від процедури оформлення допуску до державної таємниці, якщо для виконання нею службових обов'язків потрібен такий допуск; 7) особа, яка має захворювання, що перешкоджає проходженню служби в поліції. Перелік захворювань, що перешкоджають проходженню служби в поліції, затверджується Міністерством внутрішніх справ України спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; 8) особа, яка втратила громадянство України та/або має громадянство (підданство) іноземної держави, або особа без громадянства; 9) особа, яка надала завідомо неправдиву інформацію під час прийняття на службу в поліції. Поліцейський, як і інші державні службовці, не може бути членом політичної партії. Поліцейський не може організовувати страйки та брати участь у страйках [332].

Згідно зі ст.22 Закону України «Про запобігання корупції», дія якого поширюється на державних службовців, посадових осіб місцевого

самоврядування; військових посадових осіб Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, суддів, посадових осіб Державної судової адміністрації України, присяжних (під час виконання ними обов'язків у суді); осіб рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, осіб начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України; посадових та службових осіб органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи; членів Національного агентства з питань запобігання корупції; поліцейських та ін., цим особам забороняється використовувати службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб; займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи виконують функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді),

ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України [307].

Проте обмеження, пов'язані із специфічною діяльністю, повинні пов'язуватися з високим рівнем матеріального забезпечення і соціальних гарантій державного службовця публічної служби особливого призначення, які мають бути поширені і на членів його сім'ї.

Службовцеві публічної служби особливого призначення надається спеціальне звання або класний чин. Для публічної служби особливого призначення введений інститут персональних спеціальних звань, відповідно до яких службовці діляться на молодший, середній, старший і вищий начальницький склад публічної служби особливого призначення (відповідно, поліції, внутрішньої служби, органів доходів і зборів тощо) або класних чинів (державний радник юстиції України, державний радник юстиції 1, 2, 3 класу, старший радник юстиції, радник юстиції, молодший радник юстиції, юрист 1, 2, 3 класу). Спеціальні звання і класні чини надаються службовцям довічно відповідно до посади публічної служби особливого призначення.

Отже, відмінності правового статусу службовців публічної служби особливого призначення обумовлені її власною специфікою, і їх можна звести до такого: професійним обов'язком цієї категорії службовців є забезпечення безпеки, законності, правопорядку, прав і свобод громадян, інших цінностей нашого суспільства; для виконання професійних завдань службовці ПСОП можуть використати спеціальні засоби, включаючи зброю; на цю службу приймаються тільки громадяни, що досягли 18-річного віку, фізично розвинені; діяльність службовців публічної служби особливого призначення регламентується спеціальними статутами і положеннями; посадові особи мають спеціальні чи військові звання; вони періодично проходять спеціальну атестацію, в ході якої підтверджується їх професійна придатність і можливість просування по службі, для них організована спеціальна система атестації; для кожного виду публічної служби особливого призначення встановлений однострій, знаки відмінності та інші зовнішні атрибути; посадові особи

публічної служби особливого призначення зобов'язані підтримувати високу спеціальну і фізичну підготовку, для чого встановлюється система нормативів по спеціальну і фізичну підготовку; службовці притягуються до дисциплінарної відповідальності на основі спеціальних статутів.

Найважливішим елементом правового статусу посадової особи публічної служби особливого призначення є державні гарантії, що надаються службовцеві і членам його сім'ї; система матеріального забезпечення, обов'язкового державного страхування; система заохочень і стимулювання кар'єрного зростання за рахунок врахування заслуг, професійної кваліфікації і досвіду.

У зв'язку з цим, повторімося, для створення умов, що забезпечують системне вирішення проблеми, потрібне ухвалення засадничого закону «Про публічну службу». У законі, згідно з аналізом існуючої нормативно-правової бази і практичного її застосування, на нашу думку, мають бути збережені застосовані до відносин у сфері публічної служби особливого призначення механізми визначення правового статусу службовця, що зарекомендували себе на практиці. Крім того, ми вважаємо, що в законі обов'язково повинні знайти своє відображення такі положення.

Передусім, зважаючи на специфіку і значущість публічної служби особливого призначення, у ньому чіткіше має бути окреслене коло заборон і обмежень, що встановлюються для службовців, а також у законодавчому порядку вирішуватися питання врегулювання конфлікту інтересів і вирішення індивідуальних службових суперечок на публічній службі особливого призначення.

Крім того, законом має бути встановлений порядок вступу громадян на службу особливого призначення та її проходження. Повинні зберегтися традиційні інститути отримання спеціальних звань відповідно до посади, закріплені системні підходи до співвідношення спеціальних звань з військовими званнями військовослужбовців і класними чинами державної служби. Далі, закон повинен ввести (зберегти) норми, відповідно до яких службовцеві і членам його сім'ї надаються додаткові державні гарантії, що

встановлюються залежно від функціонального навантаження. У разі виконання завдань щодо безпосереднього припинення правопорушень з ризиком для життя і здоров'я, з локалізації озброєних конфліктів, а також у разі участі в контртерористичних операціях у законі необхідно встановити для службовців державні гарантії, передбачені для військовослужбовців.

Пропонується законодавчо закріпити загальноприйняті для цього виду публічної служби положення, що стосуються єдиноначальності і субординації при проходженні служби, єдності організації проходження служби, обов'язкового професійного відбору при вступі на службу.

На нашу думку, на додаток до закону необхідно розробити проекти законодавчих та інших нормативних правових актів, де слід визначити обов'язки, повноваження і заходи відповідальності службовців публічної служби особливого призначення, розробити проекти указів Президента України і постанов Кабінету Міністрів, що визначають перелік типових посад органів, у яких передбачене проходження публічної служби особливого призначення. Необхідно також розмежувати повноваження між різними категоріями службовців і їх відповідальність у період проходження служби.

Велике значення для зміцнення адміністративно-правових основ статусу службовця публічної служби особливого призначення могли б мати сформульовані в законі нові підходи і методи планування, фінансування, стимулювання і оцінки діяльності посадових осіб.

Україні важливо в межах підготовки закону врахувати проекти постанов Кабінету Міністрів України, що затверджують реєстр посад в органах особливого призначення, перелік посад службовців, для яких встановлюється скорочений робочий день, а також порядок і умови його надання службовцям публічної служби особливого призначення; оплату службової діяльності службовців публічної служби особливого призначення і їх матеріальне заохочення, порядок введення в дію методики визначення обсягу витрат на реалізацію основних правоохоронних функцій при програмно-цільовому бюджетному плануванні, порядок виплати службовцям правоохоронного органу компенсації при

достроковому розірванні термінового контракту, укладеного з громадянином або службовцем на період очного навчання їх в освітніх установах правоохоронного органу і на період обов'язкової подальшої служби в правоохоронному органі, що направив службовця на навчання.

Прийняття таких нормативних документів дозволить забезпечити якісне виконання службовцями посадових обов'язків і отримувати за це адекватну винагороду.

На нашу думку, в законі необхідно встановити більш високий граничний вік вступу на деякі види публічної служби особливого призначення, зокрема у правоохоронних органах, а також збільшити граничний вік перебування на ній. Розробити нові критерії оцінювання діяльності посадових осіб публічної служби особливого призначення.

Для всіх органів, в яких передбачена служба особливого призначення, слід встановити єдиний порядок врегулювання конфлікту інтересів і закріплення його на законодавчому рівні. Важливо створити дієвий механізм для формування єдиних професійно-етичних норм і єдиних вимог до поведінки службовця публічної служби особливого призначення. Крім того, необхідно передбачити створення комісій з урегулювання конфлікту інтересів і контролю за дотриманням морально-етичних норм.

Необхідно розробити комплекс проектів нормативно-правових актів для створення необхідних матеріально-технічних умов, в яких встановити компенсації службовцям за роботу в понаднормовий час, а також в нічний час, у вихідні і святкові дні. Зараз це передбачено окремими нормативно-правовими актами. Так, ч.2 ст. 574 Митного Кодексу України визначено, що «для виконання невідкладних заходів з митного контролю, митного оформлення, боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил та інших службових завдань посадові особи органів доходів і зборів України за розпорядженням керівника органу доходів і зборів або його заступника можуть залучатися до роботи в наднормовий, а також у нічний час, у святкові, вихідні та неробочі дні. Оплата праці посадових осіб органів доходів і зборів України у наднормовий,

нічний час, а також у святкові, вихідні та неробочі дні провадиться відповідно до законодавства» [207].

Крім того, доцільно встановити компенсації витрат на проїзд і перевезення особистого майна залізничним, повітряним, водним або автомобільним транспортом співробітникам публічної служби особливого призначення і членам їх сімей при переведенні на службу в іншу місцевість. Важливо також врахувати інтереси службовців, що використовують особистий транспорт на службі щодо виплати відповідних компенсацій. Необхідно розробити на базі автоматизованої системи нові правила обробки, зберігання персональних даних службовців, ведення, обліку і зберігання особистих справ співробітників.

Унаслідок специфіки правоохоронної діяльності і з метою протидії корупції для посадових осіб публічної служби особливого призначення мають бути встановлені вимоги, заборони й обмеження, що перевищують відповідні обмеження на державній службі. Названі обмеження повинні компенсуватися відповідними соціальними гарантіями.

Досягнення якісного рівня виконання посадовими особами публічної служби особливого призначення своїх посадових обов'язків і надання громадянам і організаціям якісних послуг пов'язано, передусім, з формуванням законодавства, що стосується діяльності державних органів особливого призначення і проходження в них служби. Це пов'язано насамперед з якісним забезпеченням охорони громадського порядку. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності ПСОП дозволить стимулювати діяльність її посадових осіб шляхом надання їм соціальних гарантій і компенсацій за якісне виконання службових обов'язків. Передбачається, що таким засобом повинні стати диференційовані оклади, різні набабки і доплати, залежні від результатів виконання посадових регламентів, а також навчання службовців, своєчасне підвищення ними кваліфікації і проходження перепідготовки у зв'язку з умовами несення служби, що змінюються. Зазначені системи стимулювання якісного виконання службових обов'язків повинні будуть сприяти підвищенню

мотивованості посадових осіб публічної служби особливого призначення й особистому професійному зростанню.

Окрім усього викладеного, для вдосконалення адміністративно-правового статусу службовця ПСОП вважаємо необхідним акцентувати увагу на розробці інших проектів нормативних правових актів, які б створили правові основи з метою:

- впровадження професійних етичних норм ПСОП і механізмів їх дотримання посадовими особами;
- удосконалення механізмів декларування службовцями відомостей про доходи, а також практики їх надання і перевірки;
- розроблення моделей професійної компетентності для різних категорій і груп посад ПСОП;
- удосконалення і уніфікування механізмів посадового зростання службовців ПСОП з урахуванням результативності їх професійної і службової діяльності;
- удосконалення механізмів проведення оцінювання службовців ПСОП;
- створення і апробація механізмів горизонтальної і вертикальної ротації службовців ПСОП, у тому числі міжвідомчої;
- удосконалення нормативно-правової бази і розроблення методичних рекомендацій з розгляду службових конфліктів;
- удосконалення систему грошового забезпечення і структуру грошового утримання і винагороди за службу;
- удосконалення системи матеріального і нематеріального стимулювання на службі особливого призначення;
- забезпечення створення умов для розвитку лідерських якостей службовців ПСОП і посадового зростання з урахуванням їх професіоналізму.

Крім того, для перспективного фінансово-економічного і правового забезпечення ПСОП необхідно додатково розробити в межах реформування публічної служби: положення про набавку за складність, напруженість і спеціальний режим служби окремим категоріям службовців ПСОП; положення

про виплату премій за зразкове виконання службових обов'язків службовцями ПСОП; положення про одноразову грошову винагороду за добросовісне виконання службових обов'язків за підсумками календарного року; положення про надбавку за підготовку проектів нормативно-правових актів службовцем ПСОП; положення про премію за виконання особливо важливих і складних завдань.

Таким чином, розглянуті проблеми адміністративно-правового статусу вимагають скрупульозної інвентаризації прав, обов'язків, стимулів, обмежень і гарантій службовців усіх видів ПСОП і формування на їх основі єдиного адміністративно-правового статусу службовця ПСОП, що зважає на специфіку окремих видів службової діяльності.

Зробимо висновки:

1. Для визначення оптимального адміністративно-правового статусу службовця ПСОП потрібний системний підхід, що припускає не лише встановлення сукупності прав, обов'язків і відповідальності службовця, але і приведення в дію всіх засобів і форм забезпечення службової діяльності.

2. У межах існуючих основ ПСОП первинними видаються організаційні заходи щодо впорядкування публічної служби особливого призначення в її посадовому вираженні.

4.3. Інституційні форми публічної служби особливого призначення

Публічна служба особливого призначення виступає як органічна єдність соціальних, соціокультурних, правових, політичних і моральних норм. Це різноманіття інституціональних форм обумовлено низкою факторів, що впливають на стан суспільства, а також комплексом завдань, які вирішує цей вид публічної служби. У зв'язку цих інституціональних форм проявляється системність даної служби.

Принципово важливим для України є те, що системоутворююче значення має саме правова форма. Тому проблема організації і діяльності публічної

служби особливого призначення насамперед пов'язана з розвитком її як правового інституту, стосується це вдосконалення нормативної бази чи зміцнення кадрового складу, рішення матеріально-побутових проблем або інших питань.

Особлива значущість вдосконалення нормативно-правової бази обумовлюється тим, що законність заснована перш за все на суворому і точному виконанні всіма членами нашого суспільства норм чинного законодавства. Однак правове становище осіб, які забезпечують виконання найважливіших правоохоронних функцій держави в системі публічної служби цієї держави поки ще належною мірою не визначено.

Вітчизняна практика свідчить, що розвиток публічної служби особливого призначення може бути ефективним лише в тому випадку, якщо він здійснюється на основі відповідних механізмів і методів її правового регулювання.

Розвиток публічної служби особливого призначення здійснюється, головним чином, за рахунок вдосконалення системи правових норм та приписів. Саме за рахунок нормативно-правової бази представляється можливим зміцнити правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення, упорядкувати проходження ними служби, полегшити набуття необхідних знань, умінь і навичок, посилити стимули до праці, а в певних випадках – вжити заходів дисциплінарної та іншої відповідальності.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що норми права, що регулюють діяльність посадових осіб публічної служби особливого призначення, мають поки еkleктичний характер.

Тим часом спостерігається тенденція до видання модельних нормативних актів, в тому числі кодифікованих з окремих питань діяльності публічної служби, що є одним з напрямів її удосконалення. До них можна віднести вже існуючі модельний Податковий кодекс для держав-учасниць СНД, модельний закон про протидію організаціям та особам, діяльність яких має на меті здійснення актів тероризму на території інших держав, модельний закон «Про

запобігання корупції» і ряд інших. Модельні закони дозволяють зробити нормативно-організаційну базу публічної служби особливого призначення більш гнучкою і одночасно, більш стабільною, принциповою.

Інший напрямок вдосконалення діяльності публічної служби особливого призначення пов'язаний з предметом правового регулювання. Предметом правового регулювання публічної служби особливого призначення є певне коло державно-службових відносин, які закріплюються відповідною групою юридичних норм, що мають спільну характеристику. Відносини на публічній службі особливого призначення є головним чином предметом конституційного, адміністративного та трудового права.

Сьогодні глибока інтеграція правових зв'язків не дозволяє в діяльності публічної служби особливого призначення обмежуватися тільки традиційно визначеними предметами. Так, зокрема до сфери правоохоронної діяльності неминуче включаються і всі інші правовідносини, аж до побутових. Проте, щоб уникнути зловживань, важливо встановлювати деякі межі втручання в певні правовідносини. Але ці межі змінюються не тільки внаслідок змін в предметі охорони права і в змісті правоохоронної діяльності, але також і залежно від політичного курсу.

Однак провести розмежування випадків, при яких необхідно таке втручання і при яких воно було б виключено, досить складно. В результаті складається картина, при якій, наприклад, окремі посадові особи правоохоронних органів активно борються за права підприємств з незначних питань, які зачіпають переважно приватні інтереси, але не діють в тих випадках, коли втручання вимагають інтереси публічні.

Серед іншого, це обумовлено і недостатнім рівнем професійної, зокрема, правової компетентності посадових осіб публічної служби особливого призначення.

Недоліки чинного законодавства поглиблюються множинними відсиланнями норм законів до повноважень органів виконавчої влади з вироблення правил і процедур діяльності органів управління акціонерних

товариств. Ведення реєстрів акціонерів, визначення характеру узгодженості дій і змови на товарних і фінансових ринках, нечіткість і відсутність належної деталізації вимог самих законодавчих актів є благодатним підґрунтям для розвитку будь-якого корпоративного конфлікту, захоплення чужого бізнесу і багатьох інших.

Звісно ж, що органи особливого призначення повинні, звичайно ж, брати участь в процесі підготовки адміністративних рішень (крім суто внутрішніх питань) великими суб'єктами підприємництва. Крім того, необхідно розширити предмет діяльності органів особливого призначення при взаємодії з іншими виконавчими органами держави. Так, наприклад, можна запропонувати видачу попереднього висновку відповідної служби при вирішенні питання про відкликання ліцензії тим органом, який здійснив її видачу. В даний час виконавчі органи привласнюють собі право вирішувати питання про законність ведення тих чи інших дій, господарських операцій, маючи додатковим аргументом своїх повноважень загрозу відкликання ліцензії реєстратора за невиконання власних приписів. Головною умовою, що перешкоджає корупції, має стати законодавча заборона на участь правоохоронних органів й їх співробітників у корпоративних спорах.

Можливість такого поведіння органу виконавчої влади означає наявність очевидних недопрацювань у законодавстві. Отже, перш за все слід приділити пильну увагу процедурам підбору суддівських кадрів, а також змінити існуючу систему притягнення суддів арбітражних судів і судів загальної юрисдикції до дисциплінарної та кримінальної відповідальності за прийняття судових актів, що суперечать закону.

Дане питання має не тільки правову, а й політичну складову, а інститут політичної відповідальності для нашої системи управління не розроблений. Тому до вирішення питання щодо персоналу публічної служби особливого призначення необхідно підійти комплексно.

У правовому регулюванні сучасної публічної служби особливого призначення в Україні є й інші прогалини, усунення яких можливо на основі

прийняття нових законів про спеціалізовані види такої служби. При цьому не виключається застосування дії раніше прийнятих підзаконних нормативних актів, що успішно показали себе на практиці.

Як приклад такої «спеціалізованої» законотворчості можна привести діяльність з реформування правоохоронної діяльності в Збройних Силах та інших військових формуваннях.

Основна мета військово-правової реформи – досягнення якісно нового рівня правотворчої, правовиконавчої, правозахисної та правоохоронної діяльності в Збройних Силах. У цьому питанні має сенс враховувати досвід армій практично всіх розвинених країн світу щодо створення та організації діяльності військової поліції, покликаної боротися зі злочинністю, зміцнювати правопорядок і дисципліну в Збройних Силах. Військова поліція повинна вирішувати такі основні завдання: попереджати, припиняти та розкривати злочини та інші правопорушення, вчинені військовослужбовцями, громадянами, викликаними на військові збори, а також цивільним персоналом Збройних Сил при виконанні ними службових обов'язків; забезпечувати особисту безпеку військовослужбовців, громадян, викликаних на військові збори, і осіб цивільного персоналу Збройних Сил; вести облік подій і злочинів; здійснювати дізнання, розшук і затримання військовослужбовців, які самовільно залишили місце служби та переховуються від органів дізнання, слідства і суду, ухиляються від кримінального покарання; здійснювати розшук викраденої (втраченої) зброї та боєприпасів, майна Збройних Сил; нести патрульну службу і забезпечувати правопорядок серед військовослужбовців у гарнізонах; конвоювати військовослужбовців, які утримуються під вартою на гауптвахті, в військові прокуратури, на судові засідання військових судів, а також конвоювати їх в дисциплінарну частину або слідчий ізолятор; виконувати функції військової автомобільної інспекції.

У 2010 р., коли Україна взяла курс на демілітаризацію, за указом Президента «Про ліквідацію військових апеляційних і військових місцевих судів» від 14 вересня 2010 року №900/2010 були ліквідовані 15 військових

судів: 2 апеляційні і 13 місцевих. Відмову від подібної спеціалізації керівництво держави аргументувало необхідністю забезпечення конституційного принципу незалежності суддів під час здійснення правосуддя. Ставка робилася й на те, що існування військових судів порушувало вимоги ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо права особи на справедливий судовий розгляд. Про це, власне, неодноразово відзначав у своїх рішеннях і Європейський суд з прав людини.

До того ж у серпні 2010 року набув чинності закон «Про судоустрій і статус суддів», у якому передбачалися створення Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, зменшення кадрового складу Верховного Суду, ліквідація військових судів, обов'язкове призначення членами Вищої ради юстиції суддів, обраних безстроково.

Однак, стикнувшись із необхідністю проведення антитерористичної операції на певних територіях держави, законодавець вирішив повернути час назад і відновити військову юрисдикцію. Так, на розгляді у парламентському Комітеті з питань правової політики та правосуддя знаходяться одразу 2 законопроекти щодо доповнення вітчизняного судоустрою судами військової юрисдикції: №1896 та №2557. Автори документів, якими є народні депутати Сергій Міщенко та Сергій Пашинський, відповідно, переконані, що реалізація ідеї знаходиться виключно у площині чинного законодавства – закону про судоустрій – і залежить лише від послідовного внесення змін в нормативні акти та процесуальні кодекси.

Обидва проекти хоч і мають деякі концептуальні відмінності щодо мети створення особливої юрисдикції, зате тотожні стосовно фінансового обґрунтування нововведень. У разі схвалення однієї з пропозицій депутатів, додаткова потреба в коштах становитиме близько 2 млн грн. на місяць. Однак, на відміну від ініціативи С.Міщенка, проект №2557 пропонує направити на ці видатки кошти, зекономлені за рахунок скорочення чисельності суддів в окремих судах Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей, а також реалізації політики укрупнення судів. І зовсім оптимістичною

виглядає остання теза, за якою, на думку нардепа, «при комплексному підході до організації судової системи, додаткових видатків з державного бюджету реалізація законопроекту не потребуватиме». Та навіть не беручи до уваги організаційне підґрунтя запропонованих документів, ці законопроекти викликали численні дискусії у фаховому середовищі. Зокрема, під час круглого столу «Запровадження інституту військових судів в Україні», що проводився на базі профільного комітету Верховної Ради України, ця ідея розділила присутніх експертів на протилежні табори. Природно, що серед прихильників проектів опинилися ті, хто безпосередньо працював у військових судах і знайомий з їхньою специфікою.

Так, народний депутат та колишній член військової колегії Верховного Суду Василь Німченко зауважив, що діяльність військових судів перш за все необхідно узгодити з діяльністю військових прокуратур, рішення про відновлення яких також спочатку ставилося під сумнів. На думку нардепа, «розвалу військових трибуналів» передувало знищення військової науки як галузі права, що й призвело до неузгодженості у державному судоустрої. «Україна не є мілітаристською державою. Однак створення і функціонування військових судів цьому факту не заперечують», – наголосив В.Німченко.

Такої ж думки дотримується і суддя Апеляційного суду м.Києва, член Ради суддів Олег Присяжнюк, який із відвертою ностальгією згадав часи своєї роботи на теренах воєнного правосуддя. Законник наголосив, що вже за часів демократичної України вітчизняна військова юрисдикція була ефективнішою і стояла на голову вище за американську. Він переконаний, що за тих особливих умов, які наразі переживає країна, під компетенцію військових судів треба підвести усі правовідносини, пов'язані з несенням військової служби, а також розглядати всі злочини, скоєні особами у формі. «У мирний же час юрисдикція цих судових установ може бути обмежена лише військовими злочинами», – переконаний О.Присяжнюк. Прихильники проектів намагалися апелювати тим, що наразі вже порушено близько 6000 справ за фактом вчинення військових

злочинів. Втім, районні суди столиці, звичні до більшого навантаження, навряд чи можна налякати таким загальнодержавним «напливом».

До того ж дещо дисонує із Конституцією статус військового судді. Адже кандидат на цю посаду, крім стандартних вимог до судді, повинен перебувати на військовій службі і мати військове звання офіцерського складу. А діючі судді, як пропонують автори проєктів, взагалі входитимуть до складу Збройних Сил України. І цей факт, на переконання Л.Левицької, є, по-перше, прямим наступом на суддівську незалежність, а по-друге, – зайвим головним боєм для процедурного оформлення, наприклад, участі адвоката у таких справах, який у більшості випадків матиме доступ до державної таємниці[68].

Дивує також позиція окремих народних обранців щодо мотивів створення військових судових установ. Так, заступник голови профільного комітету ВР Сергій Алексєєв не сумнівається, що доцільність їхнього повернення обумовлена тим, що в Україні «почалась справжня війна». І саме тому питання щодо відновлення військового судочинства загострилося. Тобто нардеп фактично не заперечує, що ідея озброїти Феміду пов'язана із настанням особливих умов. А це якраз і доводить бажання законодавця утворити саме надзвичайні суди і... вчергове почути на свою адресу обурення Європейського Суду з прав людини.

На думку Михайла Макарчука, судді Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, «створення системи військових прокуратур, на відміну від військових судів є оправданим. Оскільки завданням цих органів є збирання доказів щодо вини військовозобов'язаних для подальшого обґрунтування державного обвинувачення. І жодним чином цей процес не стосується відправлення судочинства у певних категоріях справ. Ототожнювати ці дві різні за своєю природою інституції неправильно, адже судочинство у справах про військові злочини відправляється за чинним Кримінальним кодексом. Аргумент же, що військові суди можуть працювати як гарнізонні, спростовує Кримінальний процесуальний кодекс, яким виїзні

засідання не передбачені. Та й навіщо додатково створювати гарнізонні суди, коли у кожному районі є суд, який може розглядати подібні справи?»

Василь Німченко, *народний депутат України, переконаний, що* «військовий суддя є, по-перше, офіцером, і наказ забезпечувати правосуддя і захищати права військовослужбовців для нього має істотне значення. Які ж суди нам потрібні: стаціонарні чи на час проведення АТО? Життя показало, що Україна, перебуваючи у буферній зоні, повинна мати ту інстанцію, яка б захищала людей у погонах, тобто треба розглядати це питання у розрізі постійно діючих установ. А щодо справ, які розглядатимуть ці установи, то, на мою думку, їхню юрисдикцію необхідно поширити на всі правовідносини, суб'єктами яких є військові» [68].

Ми підтримуємо думку, що термін «публічний» стосовно служби особливого призначення є перешкодою для існування військових судів і органів військової прокуратури, які, виходячи з конституційного принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, повинні бути самостійними, не залежати від військового командування, утримуватися поза чисельності Збройних Сил та фінансуватися з коштів, що виділяються на утримання державної судової системи і органів прокуратури. На наш погляд, відповідні справи можуть розглядатися судами загальної юрисдикції. Адже у разі відокремлення військового судочинства ієрархія має увінчатися створенням відповідного вищого спеціалізованого військового суду. Натомість представлені на розгляд проекти пропонують лише утворити військову колегію на базі Верховного Суду України, збільшивши таким чином кількість «верховних» кадрів з 48 осіб до 55 (нагадаємо, що в останні 2 роки в таку колегію Верховного Суду України входило лише двоє суддів). Отже останньою інстанцією все одно залишатиметься суд загальної юрисдикції. То ж, на нашу думку, не доцільно за таких умов утворювати нові спеціалізовані установи, якщо можна обійтися створенням аналогічних колегій на базі місцевих загальних судів.

Аналогічні аргументи можна привести, коментуючи болюче питання про необхідність створення в Україні антикорупційних судів.

Таким чином, становлення публічної служби особливого призначення може завершитися лише тоді, коли буде повною мірою розроблено спеціальне законодавство, що забезпечує охорону, впорядкування і розвиток державно-службових відносин. Поки ж особливість сучасного етапу правового регулювання публічної служби особливого призначення полягає в тому, що закони приймаються в більшості випадків за окремими видами державних органів (про суди, про прокуратуру, поліцію і т. под.).

Проте, це зробити неможливо, якщо не вжити загальний закон про публічну службу, який дозволив би звести до спільного, принципового «знаменника» все спеціалізовані законопроекти.

Розвиток публічної служби особливого призначення і проходження в них служби в Україні потребує удосконалення не тільки предмета діяльності, а й застосовуваних методів і змісту її принципів.

Метод правового регулювання публічної служби особливого призначення представляє собою сукупність юридичних прийомів, засобів, способів впливу органів влади на зміст діяльності і поведінку посадових осіб відповідного органу особливого призначення, організацію та функціонування публічної служби особливого призначення в цілому. У процесі правового регулювання публічної служби особливого призначення застосовують імперативний і диспозитивний методи. При цьому імперативний метод характерний для владного впливу на державних службовців, а диспозитивний метод дозволяє регулювати відносини між рівноправними сторонами, наприклад, видами публічної служби особливого призначення, державними службовцями в ході взаємозв'язків по горизонталі тощо.

Основною метою публічної служби особливого призначення є забезпечення виконання законодавства країни, створення сприятливих правових, організаційних і соціально-економічних умов для нормального функціонування державного апарату. Мається на увазі правове регулювання не

тільки зовнішніх відносин з інститутами громадянського суспільства і державними структурами, а й внутрішні відносини.

Зовнішні відносини охоплюють зв'язки державного апарату і державних службовців з громадянами та інститутами громадянського суспільства, між державними органами і органами місцевого самоврядування, підприємствами і установами. В основному все це є предметом адміністративного права. Внутрішні відносини охоплюють зв'язки, що виникають з приводу прийняття громадян на службу, проходження служби, організації службового та позаслужбового часу, грошового утримання, встановлення пільг і гарантій, відставки і звільнення зі служби. Ці відносини регулюються не тільки нормами адміністративного права, але і нормами трудового, фінансового, цивільного права, а також нормами інших галузей права.

Унаслідок міжгалузевого характеру інституту публічної служби особливого призначення можливості її правового регулювання багато в чому залежать від розвитку основних галузей права: конституційного, адміністративного, трудового тощо.

Особливе значення мають норми конституційного права. Вони визначають основи правового статусу публічної служби особливого призначення. У Конституції України містяться три основні норми: принцип рівного доступу громадян до державної служби; самостійність служби в правоохоронних органах, військової та суддівської служби; заборона депутатам Верховної Ради перебувати на службі у правоохоронних органах.

Принцип рівного доступу громадян до публічної служби особливого призначення відповідно зі здібностями і професійною підготовкою спрямований на залучення громадян до управління справами держави, поєднання спадковості у публічній службі особливого призначення з її оновленням.

З принципу самостійності публічної служби особливого призначення впливає таке явище, як відособленість публічної служби особливого

призначення в тому сенсі, що її правове регулювання здійснюється тільки на державному рівні.

Заборона депутатам Верховної Ради України перебувати на публічній службі особливого призначення виходить із принципу поділу державної влади, самостійності її гілок, а також необхідності їх роботи в парламенті на постійній основі. Це забезпечує незалежність, неупередженість, професіоналізм депутатів при виконанні ними своїх обов'язків.

Норми адміністративного права регулюють управлінські відносини, пов'язані з професійною діяльністю державних службовців виконавчої влади. Посадові особи публічної служби особливого призначення є суб'єктами управління. Вони діють від імені та за дорученням держави, виконують організаційні завдання або забезпечують їх виконання. Перш за все, це стосується зовнішніх відносин публічної служби особливого призначення – зв'язків з громадянами, іншими державними органами та їх посадовими особами. Більшість цих зв'язків, як уже говорилося, регулюються нормами адміністративного права.

Виходячи з норм адміністративного права, в роботі з посадовими особами публічної служби особливого призначення враховуються особливості державного управління: підпорядкування однієї особи іншій і т.под. Адміністративне право забезпечує суворі принципи державного управління: ієрархічність, підзаконність, обов'язковість виконання та ін. Дані принципи визначають нерівність сторін, в тому числі нерівність державних службовців у процесі управління. Це юридично закріплено в нормах права, в принципах публічної служби особливого призначення. З огляду на це, встановлюється ранжування посад і звань, виробляються посадові інструкції, вимоги до професійних і особистісних якостей службовців, стандарти, процедури, правила та інші складові публічної служби особливого призначення.

Законодавство в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави розвивається в бік підвищення відповідальності посадових осіб за порушення прав громадян. Воно спрямоване на дотримання законів держави, посилення

контролю над поведінкою службовців, зокрема правоохоронних органів, виконанням ними посадових обов'язків.

Норми трудового права регулюють відносини всередині колективів органів особливого призначення, і відносини, що випливають із загального правового статусу посадових осіб публічної служби особливого призначення, службовців як найманих працівників. Сюди відносяться прийом громадян на публічну службу особливого призначення на основі рівного доступу, порядок проходження служби, службовий час, час відпочинку, грошове утримання, пільги, гарантії, звільнення зі служби і т.ін. На відміну від цього державно-управлінські відносини виходять за межі колективу того чи іншого державного органу. Вони стосуються його функцій і регулюються нормами адміністративного права. Це викликає деякі відхилення від норм трудового права. Тому Законом України «Про державну службу» встановлено, що на державних службовців розповсюджується дія законодавства України про працю з особливостями, передбаченими цим законом.

На посадових осіб публічної служби особливого призначення поширюються, перш за все, ті принципи трудового права, які визначають застосування їх праці: визначеність трудової функції (виконання роботи за визначеними трудовими договорами, спеціальності, кваліфікації, посади); стійкість трудових правовідносин; забезпечення нормальної трудової дисципліни, суворого дотримання внутрішнього розпорядку; винагороду за працю і под.

Що до зазначених вище особливостей використання норм трудового права на публічній службі особливого призначення під впливом адміністративного права, то вони стосуються, перш за все, методів вирішення спорів про звільнення службовців правоохоронних структур, порядку заміщення вакантних посад за конкурсом, обмежень конституційних прав службовців як громадян (заборона роботи за сумісництвом, за винятком випадків, передбачених законом). Це стосується також термінів відпусток, оплати праці та ін.

Таким чином, галузеві норми права є важливим фактором, що сприяє становленню публічної служби особливого призначення на принципово нових юридичних підставах – як міжгалузевого правового інституту. Але їх позитивна роль може бути забезпечена тільки за умови, коли визначено вичерпний перелік принципів організації і діяльності публічної служби особливого призначення. На наш погляд, доцільно передбачити та законодавчо закріпити таку систему принципів публічної служби особливого призначення: 1) обов'язковість дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань; 2) верховенство законності при виконанні покладених обов'язків і реалізації наданих прав; 3) єдність організації публічної служби особливого призначення; 4) єдиноначальність і субординація (підпорядкованість) на публічній службі особливого призначення; 5) взаємозв'язок публічної служби особливого призначення з іншими видами публічної служби; 6) взаємодію з громадськими об'єднаннями і громадянами; 7) державний захист посадових осіб публічної служби особливого призначення; 8) обов'язковий професійний відбір при рівному доступі громадян до публічної служби особливого призначення; 9) адекватність обов'язків, заборон і обмежень на публічній службі особливого призначення соціальним гарантіям службовця.

Додатковими гарантіями даних принципів є умови їх дотримання: 1) службовець у своїй діяльності керується чинним законодавством України; ніхто крім осіб, уповноважених державним законом, не має права втручатися в його діяльність; при отриманні наказу або вказівки, який явно суперечить закону, службовець зобов'язаний вжити заходів, що виключають порушення закону, або відмовитися від виконання незаконного наказу або розпорядження, якщо здійснення зазначених заходів неможливо; 2) при виконанні службових обов'язків службовець підпорядковується тільки прямим керівникам; прямими керівниками службовця є керівники, яким службовець підпорядкований по службі, хоча б і тимчасово; найближчий до службовця прямий керівник є його безпосереднім керівником; службовці, які не підпорядковані один одному по

службі, можуть бути старшими чи молодшими; старшинство визначається займаною посадою, а при рівній посаді – спеціальним званням публічної служби особливого призначення; 3) обмеження прав і свобод людини і громадянина стосовно службовця публічної служби особливого призначення допускається відповідно до закону тією мірою, в якій це необхідно для виконання завдань, пов'язаних із захистом основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення безпеки держави; 4) службовець не має права відмовитися від виконання своїх службових обов'язків через загрозу його життю чи здоров'ю, якщо ці обов'язки передбачені контрактом і вжито необхідних заходів безпеки; 5) службовець, який безперервно заміщає одну і ту ж посаду керівника протягом шести років, може бути за рішенням керівника органу особливого призначення або уповноваженого керівника переведений для заміщення рівнозначної посади, в тому числі, в разі відсутності такої посади, – і в іншу місцевість; 6) в органі особливого призначення не допускається створення структурних підрозділів політичних партій та релігійних об'єднань, а також діяльність політичних партій, релігійних об'єднань та їх структурних підрозділів; службова діяльність не може здійснюватися в інтересах професійних спілок, релігійних, а також створених поза органом інших громадських об'єднань; 7) в органах особливого призначення не допускається проведення страйків; 8) за діяльністю органів особливого призначення здійснюється цивільний контроль в формах, порядку і на умовах, встановлених законодавством України.

Крім того, необхідно унормувати можливість застосування принципу доцільності, який на практиці часто вступає в колізію з режимом законності.

Одним з найважливіших завдань етапу становлення публічної служби особливого призначення є визначення відповідного правового статусу посадової особи, тобто юридичної форми її соціального становища як працівника державного органу. Такий його стан включає правосуб'єктність службовця, юридичні державно-управлінські повноваження і відповідальність.

Правосуб'єктність посадової особи публічної служби особливого призначення охоплює зміст властивостей і здібностей людини, які встановлені

законодавством для кандидата на зайняття посади в системі публічної служби особливого призначення. Посадові особи публічної служби особливого призначення мають юридичний статус, який є комплексним юридичним інститутом. Він складається із загального, особливого, спеціального та індивідуального статусів. При цьому на правове становище службовця публічної служби особливого призначення впливають такі фактори, як регулююча галузь права, юридична сила правового акта, який встановлює статус.

Ядром правового статусу службовця є обов'язки і права. Вони визначають межі належної поведінки і дій службовців, юридичні можливості діяти в цих межах. Обов'язки представляють собою встановлені законодавством і обов'язкові для всіх службовців відносини, дії та стани, невиконання яких несумісно зі статусом посадової особи. Наділення правами сприяє виконанню цих обов'язків. В ході практичної реалізації обов'язків і прав державного службовця виникають державно-службові відносини як всередині державного органу, де він займає посаду, так і за межами цього органу.

Слід передбачити не тільки права і обов'язки, а й вимоги до поведінки працівника публічної служби особливого призначення, як в робочий, так і не робочий час. Ці норми спрямовані на суттєве обмеження статусу посадової особи публічної служби особливого призначення відносно статусу громадянина. Законодавство не дозволяє вільно висловлювати власну думку, а викладати лише офіційну думку керівника. У такому випадку, посадова особа перебуває не тільки в постійно офіційних межах, а й піддається дії спеціальної відповідальності, що дозволяє маніпулювати нею за вказівкою адміністрації. Для реалізації обов'язків і прав публічних службовців зберігається необхідність гарантій, що відіграють компенсаційну роль, закріплення певних привілеїв. А їх немає.

Сказане наводить на думку, що статус посадової особи публічної служби особливого призначення слід визначати на різних рівнях і за іншими підходами, ніж за системою «загальне – спеціальне – індивідуальне».

Аналіз літератури показує, що правовий статус як комплексне явище може мати вербальне і символічне значення, а також технологічний і компетентнісний рівень.

Вербальний рівень розуміння публічної служби особливого призначення базується на інтерпретації раніше апробованих суджень і здатності практиків вірно розуміти і технологічно коректно застосовувати теоретичні положення вербального рівня інформації. У зв'язку з цим правовий статус посадової особи публічної служби особливого призначення виявляє себе через призму інтересів особистості, які ця служба покликана також захищати.

Необхідність виділення рівня системної теорії публічної служби особливого призначення викликає іншу тенденцію – визначення статусу службовця через призму пріоритету державних інтересів, у зв'язку з чим визначається символічний рівень. Цей рівень передбачає перенесення атрибутів публічної служби особливого призначення на особистість службовця, в результаті чого він починає сприйматися як придаток системи. Безпосередність сприйняття службовця як самостійної особистості втрачається.

Цей рівень теорії публічної служби особливого призначення передбачає аналіз вербальної інформації, її узагальнення, визначення основних понять, компонентів і елементів. Як правило, цей рівень теорії розкриває основні компоненти системи, може бути візуально представлений у вигляді схеми, діаграми, моделі, професіограми. Таким чином, технологізація управлінських та інших процесів у сфері правоохоронної діяльності тягне знеособлення посадової особи публічної служби особливого призначення, позбавляє публічну службу особливого призначення найважливішого принципу демократичного суспільства – гуманізму.

Не має великих перспектив і технологічний рівень організації публічної служби особливого призначення. Діяльність її суб'єктів передбачає певну послідовність логічних операцій, але ініціативний пошук рішення не вписується у межі технологічних процедур, бо соціальні елементи за своєю природою завжди прагнуть вийти за встановлені межі. Це абсолютно природна

тенденція, і її не слід зводити до порушень службової дисципліни. В іншому випадку, управлінська політика призведе до сковування ініціативи, паралізації внутрішньої свободи і самостійності службовця.

Компетентнісний рівень правового статусу полягає в пріоритеті знань, умінь і навичок над усіма іншими характеристиками статусу. По-цьому в ньому забезпечується єдність традиційних статусів особистості як загального, спеціального та індивідуального. Таке розуміння статусу посадової особи публічної служби особливого призначення виробляє системний тип мислення і оптимальний стиль дії суб'єктів професійної діяльності.

Відзначимо також, що внаслідок комплексності виникаючих суспільних відносин, про що говорилося раніше, розвиток публічної служби особливого призначення необхідно здійснювати не тільки як правового, а й соціального інституту.

Таким чином, можна зробити висновки:

- розвиток публічної служби особливого призначення необхідним чином пов'язаний з якісними змінами в галузевому законодавстві, особливо – в адміністративному і трудовому, які повинні забезпечити поєднання службової дисципліни, високої міри регламентації, субординації і под. з позитивною відповідальністю, заснованою на професіоналізмі та компетентності;
- розвиток публічної служби особливого призначення вимагає поєднання юридичної і соціальної відповідальності за службову діяльність. Поки ці дві сторони оцінки і стимулювання діяльності посадових осіб публічної служби особливого призначення не функціонують в єдності;
- найцінніша і необхідна характеристика, що виражається в певній сукупності компонентів і елементів структури публічної служби особливого призначення, здатних при їх взаємодії реалізовувати функції системи, – це системність. У системному характері зусиль зі створення сучасної публічної служби особливого призначення закладена найміцніша основа її успішності.

4.4. Соціокультурні детермінанти розвитку публічної служби особливого призначення

Діяльність посадових осіб публічної служби особливого призначення, як було показано, має низку істотних специфічних особливостей (детальна правова регламентація діяльності і її обов'язковий характер, умови організації, точно визначені об'єкти службової діяльності та ін.), які істотно впливають на характер професійної культури кожного виду цієї служби. Отже, є підстави для виділення професійної культури посадових осіб органів особливого призначення в самостійний предмет дослідження. При цьому під їх професійною культурою розуміється, з одного боку, різновид загальної для всіх членів суспільства культури, а з іншого – більш високий якісний рівень політичної, правової, моральної та організаційної культури, яка відіграє визначальну роль у виборі оптимального варіанта дій у професійно значущих ситуаціях.

Слід зазначити, що в основі професійної культури посадових осіб органів особливого призначення лежить активна діяльність, спрямована на досягнення тих найважливіших соціальних цілей, які поставлені перед ними політичним керівництвом країни, а саме на зміцнення громадської безпеки і надійний захист правопорядку. Професійна культура публічної служби особливого призначення є комплексом цінностей і норм службової поведінки, інтеріоризованих службовцями певного державного органу, які є продуктом їхньої спільної діяльності.

Існують два аспекти розгляду професійної культури: об'єктивний і суб'єктивний. Об'єктивну професійну культуру зазвичай пов'язують з функціонуванням державного органу. Вона включає нормативний рівень, тобто цінності і норми діяльності службовців, які відображаються в декларованих принципах і символіці цього органу. Декларовані принципи фіксуються в нормативно-правових актах державного й відомчого рівнів, що регламентують дії службовців структур особливого призначення. До елементів цієї культури

належить і символіка, свідомо створювана організацією як сукупність знаків належності до неї. Вона відображається в обстановці приміщень, спеціальному одязі, настінних зображеннях та інших символах діяльності.

Суб'єктивна професійна культура належить до рівня індивідуального сприйняття службовцем існуючих в організації цінностей.

В органах особливого призначення склалася професійна культура, яка характеризується збігом поглядів службовців на принципи й умови діяльності в системі служби особливого призначення. Водночас немає і навряд чи може бути повна єдність в уявленнях службовців про конкретні напрями діяльності і способи їх реалізації. Найбільш типовим прикладом такого підходу є відмінність в думках стосовно можливості застосування непередбачених законом способів розкриття злочинів.

У зв'язку з викладеним необхідно розрізняти домінуючу професійну культуру і субкультури соціально орієнтованих і орієнтованих на внутрішню організацію підрозділів, пов'язані з нормами, цінностями, символами, особливостями мови, які властиві будь-якій соціальній або професійній групі [393]. Наприклад, субкультура працівників карного розшуку базується на зовнішньому наслідуванні злочинним елементам, обумовленому необхідністю частих оперативних контактів.

Домінуюча професійна культура спирається на колективні уявлення професійної спільноти. Субкультури ж мають відмінності, які не стосуються основоположних принципів діяльності, а зачіпають переважно аспекти взаємодії співробітників, підлеглих і керівників між собою. Уявлення посадових осіб публічної служби особливого призначення, а також характер їх взаємодії певною мірою залежать від функцій, спрямованості діяльності типів підрозділів і споживачів, з якими безпосередньо взаємодіють службовці.

Найважливіший елемент професійної субкультури – правова культура службовців. Під правовою субкультурою розуміється певний рівень розвитку правових норм, що існує в соціальній, професійній групі, яка характеризується специфічними особливостями розвитку та функціонування [393].

Важливою складовою професійної культури є адміністративна (один з основних мотивів діяльності посадових осіб ПСОП економічний інтерес і стабільність, цінується порядок, чітке планування, кожен займається своєю справою) і органічна (розвинена і позитивно оцінювана соціальна взаємодія, частина службовців орієнтована на соціальне партнерство, служіння суспільству) субкультури. При цьому перша група ознак превалює. Аналіз проявів організаційної культури публічної служби дозволяє охарактеризувати її також як колективну, де цінуються вміння працювати в колективі, партнерські відносини, де розвинені соціальні зв'язки і значуща соціально-психологічна атмосфера. Організаційна культура орієнтована на ролі, які визначаються нормами, закріпленими нормативно або негласно існуючими. Переважають вертикальні службові відносини, засновані на ієрархії і субординації. У нестандартній управлінській ситуації вони коригуються з урахуванням конкретних обставин.

Звичайно, виділення окремого типу професійної культури ПСОП в самостійний певною мірою умовно, немає переконливих підстав для впровадження і підтримки цієї особливості (якщо не відособленості, камерності). Вважаємо, що запитання необхідно сформулювати інакше: які характеристики організаційної та професійної культури будуть відповідати запитам суспільства і держави? Серед них можна виділити професіоналізм службовців ПСОП, адаптивність як здатність органу влади і вказаних службовців діяти в ситуації, що змінюється, а також служіння суспільству як кінцева мета служби і домінуючий мотив діяльності її службовців.

Кожна соціальна група є носієм специфічних «кодексів поведінки», тому компіляція з них, накладена на загальнонаціональні риси характеру, в різні історичні періоди проявляє себе у вигляді соціокультурних специфічних тенденцій публічної служби на різних етапах її розвитку. Характеристика цих видів професійної культури може бути представлена в суспільно-державному і особистісно-професійному аспектах. При цьому необхідна адекватна оцінка

якісного рівня суб'єктів і об'єктів, цілей і результатів, засобів і способів професійної діяльності особливого призначення.

У контексті розгляду професійної культури ПСОП слід вести мову про два типи такої культури – культури посадової особи і культури інших співробітників. Зосередимося на першому з виділених типів.

Перш за все, культурі посадової особи притаманні всі загальнокультурні властивості, оскільки немає і не може бути культурного співробітника, який жив би тільки власними інтересами. Як безпосередній суб'єкт діяльності посадова особа завжди є носієм певної загальної і необхідної системи координат (що впливає з характеру самої її практичної діяльності) і з неминучістю співвідносить себе з нею – це з одного боку. З іншого – будучи одночасно суб'єктом культури, службовець проявляє свою активність, яка реалізується у світлі певної системи культурних цінностей.

Специфічні функції професійної культури службовців ПСОП у сфері охорони права такі: пізнавальна, яка забезпечує формування системи професійних знань; компенсаторна, що забезпечує протидію протиправній діяльності індивідів і соціальних груп; функція правової соціалізації, що забезпечує становлення особистості професіонала; кумулятивна функція, що реалізується в процесі накопичення професійного досвіду на конкретній посаді; соціально-трансляційна функція, що виявляється в передачі цього досвіду до наступних поколінь; прогностична функція, що дозволяє оцінювати динаміку рівня і характеру соціальної безпеки і захисту правопорядку в даній державі і громадянському суспільстві в найближчій і віддаленій перспективі.

Рівень спеціальної культури, який являє собою зміст власне професійної діяльності посадових осіб ПСОП, включає навички і вміння, правила і норми діяльності, спеціальні закони, інструкції та настанови, прийоми і способи професійної діяльності, які становлять професійне мистецтво, будучи предметом наслідування для молодих і недосвідчених працівників. Наприклад, такі спеціальні функції, як ведення слідства, затримання порушника, ведення допиту та інші вимагають спеціальної підготовки. Тут діють особливі знання,

спеціальне право, особлива мораль, особлива духовність й особлива творчість. Ця культура недоступна для загального сприйняття. Вона не тільки не афішується, але і спеціально охороняється. Так, у практиці оперативно-розшукової діяльності застосовуються спеціальні прийоми і методи стеження, припинення злочинної діяльності, затримання порушників, експертно-аналітичних дій, які не можуть здійснюватися відкрито, а тим більше бути відомими для непрофесіоналів і порушників загального порядку.

Значною проблемою є створення засобів передачі професійної культури ПСОП. Серед них істотне значення має відповідний комплекс нормативно-інструктивних документів, що дозволяють регламентувати професійну діяльність в організаційному плані (тому ми і говоримо саме про організаційну культуру). Вітчизняне законодавство ще не містить будь-яких спеціальних документів з цього приводу, проте міжнародна практика їх знає, як мінімум, у двох варіантах. Так, відповідно до Міжнародного Кодексу поведінки державних посадових осіб, прийнятого 12 грудня 1996 р. Резолюцією 51/59 на 82-му пленарному засіданні 51-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно й ефективно відповідно до законів або адміністративних положень і з усією сумлінністю [210]. Вони постійно прагнуть до того, щоб забезпечити якомога більш ефективно і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність.

При цьому посадові особи повинні бути уважні, справедливі і неупереджені під час виконання своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах з громадськістю. Вони ніколи не віддають неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремії особі, не допускають дискримінації щодо якої-небудь групи осіб або окремої особи і не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою.

Цей кодекс накладає низку інших суттєвих заборон, наведених у кращих традиціях моралі. Так, державні посадові особи не використовують своє офіційне становище для неналежного отримання особистих вигод чи особистих

або фінансових вигод для своїх сімей. Вони також: не беруть участь ні в яких угодах; не займають ніякого положення; не виконують ніяких функцій і не мають ніяких фінансових, комерційних чи інших аналогічних інтересів, які несумісні з їх посадою, функціями, обов'язками або їх відправленням; не користуються неналежним чином державними коштами, власністю, послугами або інформацією, отриманою ними при виконанні або в результаті виконання службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням офіційних функцій; не досягають і не отримують безпосередньо або опосередковано будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть вплинути на виконання функцій, здійснення обов'язків або прийняття рішень.

Менш конкретно, але цілком виразно культурно-моральні аспекти розкриті в раніше прийнятому 17 грудня 1979 р. Резолюцією 34/169 на 106-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН, Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [149].

У зв'язку з цією проблемою важливим є питання про співвідношення правової і політичної культури в діяльності посадових осіб ПСОП. Міжнародне та вітчизняне законодавство накладає обмеження на публічну політичну діяльність посадових осіб зазначених органів, проте, як уже зазначалося раніше, іноді не цілком обґрунтовані і реальні. Звісно, повністю виключити вплив політичної прихильності в їх діяльності не можливо. Водночас, проблема політичної культури як елемента (і форми) організаційної культури серед чиновників стоїть досить гостро. Нині вона не може бути задовільно вирішена насамперед через існування сформованого століттями менталітету. Тому прагнення до змін у сфері публічної служби особливого призначення повинно спрямовуватися на заміну самодостатності політичної культури домінуванням професійної культури службовців, орієнтованої на інтереси людей і досягнення результатів при одночасному збереженні таких цінностей ПСОП, як лояльність службовців, неупередженість, професіоналізм. І тільки внаслідок того, що ці завдання визначаються політикою нашої держави, професійна культура співробітників ПСОП виявляється тісно пов'язаною з політичною культурою

державної цивільної служби, вдається достатньою мірою виділити спільні структурні елементи політичної і власне професійної культури, зокрема уявлення про сутність соціальних норм і регуляторів соціальної поведінки, серед яких виділяються як політичні, так і правові норми.

Важливою складовою професійної культури посадових осіб особливого призначення є відповідальність. Відповідальність взагалі є одним з основних соціальних інститутів сучасного суспільства: чим вищий рівень відповідальності всіх суб'єктів соціального спілкування, тим вищий ступінь його потенційних можливостей. Різновидом соціальної відповідальності є юридична відповідальність, суть якої – державний примус до виконання вимог права. При цьому до порушника застосовуються юридичні санкції.

У цей час багато говорять і пишуть про відповідальність громадян, але майже не зачіпають питання юридичної відповідальності державних органів та їх посадових осіб, наділених владою і діючих від імені держави. Саме в їх діяльності іноді спостерігається втрата почуття відповідальності, без якого неможлива публічна служба особливого призначення, і навіть пряме зловживання своїм становищем, тими повноваженнями, які їм надала держава.

Публічна служба особливого призначення ґрунтується на принципі відповідальності посадових осіб, що зафіксовано у відповідних законах.

Особливий режим відповідальності службовців органів особливого призначення пов'язаний з тим, хто несе відповідальність: сам службовець або адміністрація. Слід більш чітко усвідомлювати різницю між неправильними службовими діями винного і службовим проступком. Якщо шкода заподіяна в результаті службового проступку, то обов'язок з відшкодування покладається на адміністрацію, якщо мова йде про особисту провину службовця – відповідальність покладається на нього самого.

Дуже важливо обмежувати провину, оскільки службовець, діючи в інтересах держави і відомства, може уникати прийняття самостійних рішень, побоюючись несприятливих наслідків. Склалося так, що поняття «службова помилка» не має визначення в чинному законодавстві.

Проблема правової відповідальності держави, її органів і посадових осіб є в даний час однією з найактуальніших. Традиційний поділ юридичної відповідальності на кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну є неповним, оскільки не враховує сучасних політико-правових реалій, пов'язаних з підвищенням відповідальності держави, її органів і посадових осіб.

Рішення, які розробляються і приймаються службовцями, повинні відповідати вимогам доцільності, законності, відповідності положенням правових актів управління. Некомпетентні рішення, прийняті службовцями, можуть завдати шкоди суспільним відносинам, тому підготовці та прийняттю таких рішень потрібно надавати особливо важливе значення. За невиконання та неналежне виконання службовцем покладених на нього обов'язків, перевищення посадових повноважень, а також за недотримання встановлених законодавчими актами обмежень, пов'язаних з державною службою, на службовця можуть накладатися дисциплінарні стягнення. Дисциплінарне стягнення не може бути накладено за діяння, за вчинення якого законом передбачена інша правова відповідальність.

Державна дисципліна є системно складним видом дисципліни, яка являє собою «режим панування закону у взаємовідносинах органів держави, посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, який ґрунтується на вимогах до кожного суб'єкта виконувати свої обов'язки, не перевищувати своїх повноважень, не посягати на права, не зачіпати інтересів інших суб'єктів, проявляти ініціативу і відповідальність у дорученій справі» [418] і передбачає інтеграцію та диференціацію елементів, що входять до неї. До її структурних елементів належать усі види дисципліни (службова, військова, фінансова, транспортна, дисципліна в оборонному і енергетичному комплексі та ін.), що регулюються правом і забезпечуються державою.

Службова дисципліна службовців органів особливого призначення є однією з різновидів державної дисципліни, оскільки є елементом державної сфери діяльності, хоча і специфічної. Її можна розглядати у двох аспектах: по-

перше, як сукупність морально-правових норм, що встановлюють службові обов'язки і права працівників, по-друге, як практичне дотримання цих правил або фактична поведінка співробітників при виконанні ними службових повноважень.

Правовий інститут службової дисципліни містить такі засоби забезпечення дисципліни: правові; адміністративно-розпорядчі; моральні. Зазвичай питання службової дисципліни в органах особливого призначення регламентуються дисциплінарними статутами.

Службова дисципліна є основоположним фактором оптимальності діяльності органів особливого призначення і вимагає постійного здійснення заходів щодо її зміцнення. У свою чергу, зміцнення дисципліни вимагає якогось комплексно підходу, що полягає в точному врахуванні і дотриманні організаційно-правових, соціальних і моральних чинників, що впливають на її стан. До таких належать:

- вдосконалення правового регулювання відносин у сфері службової дисципліни;
- вдосконалення системи заходів щодо здійснення кадрової політики;
- підвищення рівня наукової організації праці, її оплати та стимулювання;
- вирішення соціальних проблем;
- посилення індивідуально-виховної роботи з особовим складом.

Важливим фактором здійснення службової дисципліни слід вважати підвищення соціального статусу службовців особливого призначення. Механізм реалізації цього чинника можна коротко сформулювати як «інтерес – кваліфікація – перспективи», який може створити умови до викорінення проявів порушення дисципліни.

Органи особливого призначення як основні суб'єкти щодо забезпечення громадської безпеки в останні роки несуть службу на тлі розриву між стрімко збільшеними навантаженнями і низьким рівнем матеріальної забезпеченості, а також ступенем соціально-правової захищеності, постійним розширенням

підприємницького сектору, що потребує у великій кількості фахівців з безпеки своєї діяльності. Не маючи можливості забезпечити своїм співробітникам високий рівень грошового утримання, реалізувати повною мірою передбачені законодавством соціальні гарантії та пільги, державні структури «поступилися» і продовжують «поступатися» недержавним структурам, втрачаючи свої кращі кадри. Це об'єктивно не могло не призвести до відпливу значної частини професіоналів, відчутного розмивання кадрового потенціалу, різкого зниження престижу служби.

Матеріальні права і привілеї мають важливе значення для соціального статусу. Розміри зарплати визначаються значущістю того чи іншого виду діяльності і тим, як співвідносяться потреби і пропозиції фахівців відповідного профілю і кваліфікації. Грошове утримання службовців особливого призначення є платою не тільки за працю, а й за лояльність до існуючої системи влади і готовність захищати її.

Слід визнати, що в сучасних умовах система гарантій для цих службовців настільки незначна, в порівнянні з можливостями, наданими недержавним сектором, що в умовах соціальної значущості їх діяльності корупційний злочин стає основним джерелом доходів службовця, мотивом його діяльності.

Для визнання співробітника винним у порушенні законності і настання його юридичної відповідальності єдиною підставою служить склад правопорушення, обов'язковим елементом якого є спеціальний суб'єкт, який учинив правопорушення на службі або у зв'язку зі службою.

Найбільш характерні правопорушення:

- порушення обліково-реєстраційної дисципліни;
- службове підроблення;
- хабарництво;
- застосування до громадян фізичного і психічного насильства;
- зловживання правами і обов'язками;
- порушення кримінально-процесуального законодавства;
- порушення норм адміністративного права.

Аналіз причин порушень дисципліни і законності дозволяє говорити про те, що природа цих негативних явищ пов'язана з об'єктивними і суб'єктивними факторами. Ці фактори, що впливають на правову поведінку, стан дисципліни і законності, утворюють складну соціальну систему, що включає економічні, соціально-політичні, правові, ідеологічні, психологічні та організаційні (управлінські) елементи. Усі ці елементи взаємопов'язані, взаємозалежні, взаємообумовлені.

Вплив кожного конкретного фактору на правову поведінку може бути прямим і непрямим, при цьому вплив цей може бути в кожному конкретному випадку і позитивним, і негативним, що залежить від його поєднання з іншими факторами, тобто від їх сукупної дії.

Численні причини, що породжують правопорушення, можна умовно розділити на дві великі групи: загальні та спеціальні.

До загальних можна віднести такі:

- недосконалість законодавчих актів, їх неповнота, неясність;
- суперечливість;
- причини економічного, соціального, організаційного характеру;
- неефективність механізму відомчого контролю;
- низький рівень правової культури.

Спеціальні причини такі:

- психологічні;
- соціально-психологічні.

Правова криза не тільки звужує правове поле діяльності органів особливого призначення, вона проявляється в недосконалості самого законодавства, що регулює і забезпечує в правовому відношенні професійну діяльність співробітників, а також у порушенні законності і службової дисципліни.

Залежно від юридичної сили у зв'язку зі сферою, на яку поширюють дію правові норми, розрізняють відомчі акти зовнішньої і внутрішньої дії. Нормативні акти зовнішньої дії є обов'язковими для виконання не тільки

співробітниками органів особливого призначення, а й іншими суб'єктами. Акти внутрішньої дії розповсюджуються всередині органу.

Важливим показником сучасної організаційної культури публічної служби особливого призначення є ступінь соціально-економічної відповідальності органів особливого призначення. Об'єктами їх відповідальності є споживачі і партнери, співробітники організацій і акціонери, масові громадські організації і локальні соціальні групи.

У зв'язку з цим велику загрозу, на нашу думку, являє злиття структурних елементів цієї системи і бізнесу. Українські фірми, так чи інакше, кореспондують з правоохоронними органами на практиці.

Проведені нині реформи покликані створити альтернативні структури, які здатні будуть задовольнити нагальні потреби мас, що залишаються поки незадоволеними. Держава повинна допомагати розвитку підприємництва, а не пригнічувати його. Однак сьогодні вона великий бізнес неформально підтримує, а середній і дрібний формальними засобами пригнічує.

Негаразди економічного середовища є передумовою розвитку корупції у сфері державної служби, у тому числі і правоохоронній та спеціалізованій. Існують такі успадковані від минулого фактори, які стимулюють дух підприємництва, як традиційна працьовитість населення, вміння мобілізуватися в потрібний момент, високий рівень освіченості, навички прогнозування та перспективного планування в керівників, висока питома вага осіб у суспільстві, готових зайнятися бізнесом. Тим самим сковування ініціативи у співробітників служби особливого призначення зумовлює прояв такої ініціативи в іншій сфері — уже злочинній.

Однак на тлі соціального розшарування складається враження про те, що прибутковість ПСОП пропорційна рівню займаної посади, що демонструється часом і самими чиновниками.

Важливим фактором організаційної культури посадових осіб ПСОП є: чітка визначеність у вчинках, яка тримається на регламентації поведінки, обумовленої обрядами і ритуалами; відносна рівність у несенні

відповідальності за виконання службових обов'язків; колективізм, який розчиняє поняття «Я» в «Ми» і позбавляє кожного співробітника від необхідності самостійно приймати рішення в ході своєї діяльності. Знеособленість при прийнятті рішень зумовлює, у свою чергу, повну відсутність самостійності в прийнятті рішень; рішення приймаються не тільки колективно в самому органі, але на основі нескінченних узгоджень між ними. Не є винятком і процесуальні рішення, коли суд приймає рішення, рекомендоване прокурором, прокурор – на основі оперативних, а не слідчих даних, оперативник – на основі інформації бабусі-агента і т.д.

У результаті здійснення численних нововведень відбуваються зміни в соціокультурній сфері сучасного співробітника ПСОП. У свою чергу, підвищення освітнього рівня впливає на інші сфери життєдіяльності співробітників ПСОП, зокрема на управлінську діяльність.

Тісно пов'язаний з рівнем освіти і інший компонент діяльності – рівень професійної компетентності. Якщо управлінський механізм працює безперебійно, у співробітника ПСОП з'являється почуття впевненості в собі.

Звичайно, майже все, що відбувається в суспільстві позначається на управлінській діяльності співробітника ПСОП, причому в бік її ускладнення. У зв'язку з цим необхідне впровадження «гнучкого» планування. Воно є, на нашу думку, єдино можливим і таким, що відповідає специфіці процесу реформування, без якого розвиток інституту ПСОП як соціальної структури неможливий.

Важливим напрямом становлення співробітника ПСОП як особистості під впливом модернізаційної діяльності є зміна стилю і методів управління в системі ПСОП. Однією з головних причин прагнення до керівної діяльності в системі ПСОП є потреба в самовираженні, самореалізації.

Реформування органів особливого призначення призводить до того, що їх співробітники отримують можливість висловити повномасштабно свою індивідуальність. Одним із виразів цієї індивідуальності є нестандартні методи управління людьми і створення ефективних управлінських систем. Така

управлінська поведінка сприяє визначеним позитивним результатам. Вона, як правило, властива співробітникам ПСОП, які мали досвід керівної роботи в минулому. До такого стилю управління призводить і невдача з упровадженням інновацій, в результаті чого у співробітника ПСОП формується принцип «менше ризику – менше помилок».

Важливу роль у зміцненні законності та службової дисципліни в органах особливого призначення має контроль за їх діяльністю з боку громадськості. Зміни, що відбулися останнім часом в українському суспільстві, зумовили переоцінку багатьох цінностей, у тому числі і зміну громадської думки як механізму регуляції соціальних відносин у різних сферах суспільного діяльності. Майже минули ті часи, коли державні структури та інститути могли проводити політику, не враховуючи рівень її суспільної легітимації. Зараз можна констатувати, що політичний статус громадської думки населення і його ролі в державному управлінні не тільки значно підвищився, але і якісно змінився.

В останні роки особлива увага приділяється питанням, пов'язаним з побудовою довіри відносин між органами влади і населенням, а також з використанням позитивного потенціалу громадської думки для виявлення і вирішення внутрішньо-організаційних проблем, включаючи зміцнення стану законності і службової дисципліни. У зв'язку з цим проводиться політика встановлення моделі взаємодії на основі соціального партнерства, яка переслідує мету створення необхідних умов як для зростання правової активності людей, так і для їх більшої правової захищеності.

Однак у соціальних відносинах між населенням і суб'єктами громадської безпеки все ще існує стійка напруженість і роз'єднаність, що сформувалася протягом тривалого часу. При цьому для значної частини населення органи особливого призначення, зокрема правоохоронні, не тільки неефективно виконують свою функцію гаранта безпеки і захисника прав громадян, а й часто виступають у ролі порушника цих прав.

Так, за результатами опитування, проведеного Центром Разумкова, серед органів особливого призначення найбільшу довіру громадян мають Збройні Сили

України (55,9%), Національна гвардія України (49%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (45%) – кількість респондентів, які довіряють цим інститутам, перевищує кількість тих, хто їм не довіряє. Прокуратурі довіряють лише 9,5%, не довіряють – 83,3%, судам – відповідно 7% і 86,6%. Національному антикорупційному бюро України довіряють 21,3% опитаних, не довіряють – 64,8%. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 7,9% опитаних, не довіряють – 87% [405].

У зв'язку з цим на сьогодні не викликає сумніву, що відновлення авторитету зазначених суб'єктів серед населення неможливо без жорсткої і безкомпромісної боротьби з порушеннями законності, злочинністю і корупцією всередині системи державних органів. Тому необхідно, перш за все, на законодавчому рівні унормувати стандарти поведінки посадових осіб, які повинні кореспондуватися з відповідальністю, що могло б істотно обмежити можливість мотивувати прийняті рішення корисливими інтересами. У демократичній правовій державі має діяти правило: «органам державної влади дозволено те, що прямо зазначено в законі».

Особливе значення у формуванні іміджу співробітників ПСОП має імідж самих органів ПСОП і імідж їх керівників.

Саме від першої особи того чи іншого органу, де передбачено проходження служби особливого призначення, багато в чому залежить прийняття важливих рішень, а також те, як буде сприйнята діяльність правоохоронного органу громадськістю. Саме перших осіб ми найчастіше бачимо в засобах масової інформації і саме від них отримуємо більшу частину інформації про функціонування організації і, відповідно, асоціюємо з ними всю діяльність організації. Таким чином, імідж керівника є одним з основних факторів формування іміджу органу особливого призначення та служби в цілому.

Завершуючи цей підрозділ, слід зазначити, що механізм реалізації професійної культури співробітників ПСОП являє собою опосередковуючу ланку, через яку здійснюється вплив політики, економіки, науки, права і деяких інших соціальних чинників на формування морального потенціалу службовців.

При цьому політична культура детермінує, перш за все, мотиваційну сферу і соціальну спрямованість формування і розвитку, а також характер практичної реалізації професійної культури, а правова культура є засобом реалізації діяльнісної сфери моральної культури професіонала ПСОП. Таким чином, професійна культура співробітників ПСОП виступає в нерозривній єдності всіх її компонентів.

Необхідно зазначити, що формування адекватної складнощам служби професійної культури ускладнюється низкою факторів, серед яких особливу негативну значущість має те, що в українській системі ПСОП поки мало умов для самоорганізації і самореалізації службовців, для того щоб розкрився і збагатився їх творчий потенціал, хоча цей напрям там, де ця служба розвинена високо, є основним у стимулюванні професійної культури.

Формування професійної культури співробітників здійснюється в складному і тривалому процесі підготовки і підвищення кваліфікації, збагаченні знань, залученні до цінностей суспільної і професійної культури, підвищенні правової та моральної зрілості, особистих зусиль у сфері самоосвіти і самовиховання, самооцінки і самоконтролю результатів власної діяльності.

На завершення зробимо такі висновки. Розвиток професійної культури службовця органів особливого призначення є важливим засобом подолання формалізму в регламентації службової діяльності та прояву професіоналізму. У системі форм, що утворюють професійну культуру службовця ПСОП, важливе значення має розвиненість політичної культури, яка сприяє сприйняттю професіоналом своїх службових завдань як засіб вирішення соціальних питань, що стоять перед державою.

Формування правової держави, побудова вільного громадянського суспільства обумовлює підвищення правової відповідальності держави, її органів і службовців у суспільному та державному житті, взаємної відповідальності держави і особистості. В Україні відбувається перерозподіл державних управлінських функцій, йде пошук найкращої структури управління. Формування нових систем державного управління нерозривно

пов'язане з реформою публічної служби, адже завдання і функції держави здійснюються публічними службовцями. Від них значною мірою залежать хід реформ, подолання корупції, забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина.

Висновки до розділу 4

1. Доведено, що центральне місце в правовому забезпеченні публічної служби особливого призначення займає створення міцних правових основ статусу її посадових осіб.

На сьогодні правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення регулюється більш ніж десятьма законами України і більш ніж сотнею відомчих нормативних правових актів, що визначають правове положення військовослужбовців, суддів, окремих органів виконавчої влади, правоохоронних органів та порядок проходження в них служби.

Адміністративно-правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення, які займають посаду державного службовця, встановлюється Законом України «Про державну службу», у тому числі ним визначаються обмеження, зобов'язання, правила службової поведінки, відповідальність, а також порядок вирішення конфлікту інтересів і службових суперечок. Але не на всі види публічної служби особливого призначення поширюється цей закон.

Аналіз правового положення посадових осіб публічної служби особливого призначення базується на двох сегментах нормативного матеріалу: нормах, що регулюють загальний правовий статус державного службовця і нормах, що регулюють правовий статус суддів, військовослужбовців, посадових осіб окремого правоохоронного органу або органу виконавчої влади.

Узагальнено процедурні та функціональні прояви, пов'язані з посадою в органах особливого призначення, виділено чотири періоди, які її характеризують: встановлення, заміщення, функціонування та ліквідація

посади. Показано їх особливості та обґрунтовано, що система посад публічної служби особливого призначення потребує конкретизації. Проаналізовано спеціальні вимоги до кандидатів на заміщення посад, які висувуються в органах особливого призначення. Підкреслено, що однією з особливостей адміністративно-правового статусу службовця публічної служби особливого призначення є підвищена юридична відповідальність осіб, що заміщають посади у відповідних органах. Крім того, застосування заходів юридичної відповідальності до осіб, які займають посади публічної служби особливого призначення, здійснюється в особливому порядку, для них передбачено більше видів дисциплінарних стягнень. Така специфіка обумовлена тим, що на осіб, які займають посади публічної служби особливого призначення, покладені спеціальні державно-владні повноваження широкого застосування заходів державного примусу.

2. Визначено відмінності правового статусу посадових осіб публічної служби особливого призначення обумовлені її власною специфікою: професійним обов'язком цієї категорії службовців є забезпечення безпеки, законності, правопорядку, прав і свобод громадян, інших цінностей нашого суспільства; для виконання професійних завдань посадові особи можуть використати спеціальні засоби, включаючи зброю; на цю службу приймаються тільки громадяни України, що досягли 18-річного віку, фізично розвинені; діяльність посадових осіб публічної служби особливого призначення регламентується спеціальними статутами, етичними кодексами та положеннями; посадові особи мають спеціальні або військові звання; для них організована спеціальна система атестації; для кожного виду публічної служби особливого призначення встановлений однострій, знаки відмінності та інші зовнішні атрибути; посадові особи публічної служби особливого призначення зобов'язані підтримувати високу спеціальну і фізичну підготовку, для чого встановлюється система відповідних нормативів; посадові особи притягуються до дисциплінарної відповідальності на основі спеціальних статутів або інших нормативно-правових актів.

Найважливішим елементом правового статусу посадової особи публічної служби особливого призначення є державні гарантії, що надаються посадовій особі; особливий пільговий характер обчислення строків служби та призначення пенсій, система матеріального забезпечення, обов'язкового державного страхування; система заохочень і стимулювання кар'єрного зростання за рахунок врахування досягнень, професійної кваліфікації і досвіду.

3. Передусім, зважаючи на специфіку і важливість публічної служби особливого призначення, у ній чіткіше має бути окреслене коло заборон і обмежень, що встановлюються для посадових осіб, а також у законодавчому порядку мають вирішуватися питання врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі особливого призначення. Доцільно запровадити для всіх органів особливого призначення моніторинг способу життя, результати якого мають включатися до індивідуальних дос'є посадових осіб, а також подання декларацій доброчесності.

Крім того, законом має бути встановлений порядок вступу громадян на службу особливого призначення та її проходження. Повинні зберегтися традиційні інститути отримання спеціальних звань відповідно до посади, закріплені системні підходи до співвідношення спеціальних звань з військовими званнями військовослужбовців і класними чинами державної служби. До того ж закон повинен ввести (зберегти) норми, відповідно до яких посадовій особі надаються додаткові державні гарантії, що встановлюються залежно від функціонального навантаження, зберегти порядок пільгового обчислення строків служби та призначення пенсій. У разі виконання завдань щодо безпосереднього припинення правопорушень з ризиком для життя і здоров'я, локалізації озброєних конфліктів, а також у разі участі в контртерористичних операціях у законі необхідно встановити для службовців державні гарантії, передбачені для військовослужбовців.

Пропонується законодавчо закріпити загальноприйняті для цього виду публічної служби положення, що стосуються єдиноначальності і субординації

при проходженні служби, єдності організації проходження служби, обов'язкового професійного відбору при вступі на службу.

На нашу думку, необхідно розробити проекти законодавчих та інших нормативних правових актів та вжити заходи щодо їх прийняття та реалізації, де слід визначити обов'язки, повноваження і заходи відповідальності посадових осіб публічної служби особливого призначення, перелік типових посад органів, у яких передбачене проходження публічної служби особливого призначення. Необхідно також розмежувати повноваження між різними категоріями посадових осіб та їх відповідальність у період проходження служби. Велике значення для зміцнення адміністративно-правових основ статусу службовця публічної служби особливого призначення могли б мати сформульовані в законі нові підходи і методи планування, фінансування, стимулювання і кваліфікаційного оцінювання результатів діяльності посадових осіб.

Визначено особливості професійної культури складових публічної служби особливого призначення, відомчі стандарти службової поведінки та обґрунтовано необхідність закріплення морально-етичних норм поведінки посадових осіб публічної служби особливого призначення в модельному Законі України «Про публічну службу».

Зміст цього розділу оприлюднено у наступних публікаціях автора: [41, 43, 51].

РОЗДІЛ 5

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

5.1. Організація публічної служби особливого призначення в зарубіжних країнах

Уявлення про місце і роль публічної служби особливого призначення в системі державного управління було б неповним без вивчення досвіду зарубіжних країн в організації і правовому забезпеченні аналогічної діяльності. Слід відразу ж зазначити, що механічне перенесення в українську дійсність зарубіжного досвіду організації публічної служби особливого призначення навряд чи може дати позитивний результат.

У будь-якому випадку, незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття публічної служби, найбільшу увагу зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації. У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним. Наприклад, у законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи реалізовані також у законодавстві Литви, Грузії тощо [368, с. 427].

Слід зазначити, що підхід, закріплений Кодексом адміністративного судочинства, суперечить європейській практиці, де зазвичай мілітаризовану службу не відносять до публічної служби, а цивільну службу поділяють на загальну та спеціалізовану. Це розмежування закріплено, наприклад, у законодавстві Латвії, в законі Польщі «Про цивільну службу» [355]. Водночас польський закон виокремлює закордонну службу, організація і функціонування якої регулюється спеціалізованим законодавчим актом. У Законі Естонії «Про публічну службу» [343] зазначається, що на Генерального аудитора, канцлера юстиції, суддів, чиновників поліції, чиновників прикордонної служби,

тюремних чиновників і прокурорів цей закон поширюється лише тією мірою, якою інше не передбачено конституцією чи законами. Звідси можна зробити висновок про виокремлення в спеціалізовані корпуси військової служби, служби чиновників поліції, чиновників прикордонної служби, тюремних чиновників і прокурорів тощо [368, с. 467 - 520].

Натомість спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. Спеціалізовані корпуси державної цивільної служби, як правило, складають дипломатична служба та консульська служба, оскільки міжнародний характер їх діяльності накладає цілий ряд особливостей, пов'язаних з організацією проходження служби.

У країнах пострадянського простору поширеною є позиція про необхідність віднесення служби в податковій адміністрації, митній службі, органах юстиції тощо до корпусу спеціалізованої служби [369, с.35]. Так, за Законом Латвії [368, с. 454 – 466] цивільним службовцем спеціальної державної цивільної служби є особа, яка виконує функції цивільного службовця в дипломатичній та консульській службі, у службі державних доходів, поліції, прикордонній службі, пожежній, рятувальній та тюремній службах.

За сферою функціонування публічної служби виділяють службовців мілітаризованої, дипломатичної та інших видів спеціалізованої служби. Службовців органів виконавчої влади відносять до загальної цивільної служби або її аналогу в інших державах.

Розглянемо детальніше зарубіжний досвід організації діяльності мілітаризованої (правоохоронної) служби.

Усі держави пов'язані між собою міжнародним правом, і права людини на безпеку в кожній з них захищені національним законодавством. Ступінь реалізації права людини на безпеку в державі значною мірою залежить від неухильного дотримання та виконання законів. Отже, міжнародні стандарти із захисту прав і свобод людини в більшості випадків можуть бути безпосередньо спрямовані на регламентацію діяльності публічної служби особливого призначення [60, с.10].

При цьому за всієї схожості державного устрою багатьох держав кожна з них унікальна, в кожній з них діє своя система органів, які здійснюють правоохоронну діяльність. Крім того, у багатьох з них при організації правоохоронних органів віддається перевага місцевим громадам, мають значення іноді значні етнокультурні відмінності, які визначають особливості системи правоохорони окремого регіону або суб'єкта федерації (наприклад, США). З урахуванням зазначеного, слід мати на увазі, що зарубіжний досвід дозволяє уникнути лише окремих негативних моментів у реформуванні правоохоронної діяльності, але не може дати універсального або оптимального рецепту організації публічної служби особливого призначення.

Є ще один момент, який слід ураховувати, використовуючи зарубіжний досвід на практиці. Ідеться про захоплення в теоретичних дослідженнях так званими «моделями». Виділення моделей – це результат порівняльного методу дослідження широкого кола об'єктів, який дозволяє виділити спільне та відмінне серед них. Однак будь-яка модель – це не еталон, до втілення якого слід прагнути, а лише науковий результат, який може бути врахований або відкинутий під час практичної організації правоохоронної діяльності. Модель лише концентрує увагу на суттєвих відмінностях систем охорони права і пояснює історичні, культурні, економічні та політичні умови її формування. При цьому слід мати на увазі, що в зарубіжних країнах реформа правоохоронної діяльності, як правило, є частиною адміністративної реформи (втім, як і в Україні), і тому напрямки її реалізації визначаються загальними завданнями реформування державного управління в цілому [126, с. 9].

Мотивом більшості адміністративних реформ у зарубіжних країнах є необхідність вирішення таких завдань: підвищення ефективності системи державних органів; перетворення держави на відповідального роботодавця, здатного залучити достатню кількість службовців необхідної кваліфікації і водночас контролювати витрати на їх утримання; підвищення довіри до держави з боку населення і приватного сектору. Ключовими напрямками адміністративних реформ є: роль держави в суспільстві; структура органів

державного управління; підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату; управління публічною службою; реформа фінансового управління; підзвітність і прозорість державного апарату, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки.

Як зазначає А. Суббот, модель «безпеки правоохоронних органів» провідних країн світу передбачає багаторівневий підхід до вирішення окресленого завдання, важливими елементами якого стали формування у працівників правоохоронних органів комплексу відповідних професійно-психологічних настанов, навчання їх стратегії, тактики та методів забезпечення особистої безпеки, поведіння в екстремальних ситуаціях, а також необхідні додаткові заходи матеріально-технічного характеру та соціально-правового захисту, що гарантуються на державному рівні [413]. Згідно з цією доктриною до пріоритетних завдань діяльності правоохоронних органів передовсім належать забезпечення об'єктивно можливого рівня особистої безпеки, що в конкретних випадках передбачає навіть відмову від затримання правопорушників, якщо немає ризику для громадян, але є вірогідність загибелі правоохоронців. Водночас громадянам гарантується цілковита безпека завдяки цілій низці дієвих механізмів [5, с.34].

Учені стверджують, що сьогодні в країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки – це централізована (континентальна) модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; децентралізована модель, для якої характерні такі особливості як: відсутність єдиного загальнонаціонального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією; комбінована (напівцентралізована) модель, особливістю якої є: наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального

за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (штат, земля) рівнів, а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку державної поліції [18, с. 148]. При цьому централізована (континентальна) модель системи забезпечення внутрішньої безпеки функціонує в країнах континентальної Європи у двох видах – забезпечення внутрішньої безпеки силами цивільної поліції (Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія) та перманентне використання спеціальних поліцейських формувань – жандармерії (Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксембург, деякі постсоціалістичні держави Центральної та Східної Європи – певний час) [413]. Остання форма забезпечує непорушність політичного режиму в умовах економічної і політичної нестабільності, дозволяє державі динамічно розвиватися без значних деформацій національних демократичних інститутів і гарантує забезпечення прав і свобод громадян [5; 18].

Децентралізована (фрагментарна) модель поліцейської системи держави характерна для країн, де побоювання нації потенційно можливих зловживань з боку силових державних структур зумовлює створення низки самостійних поліцейських агентств на регіональному і місцевому рівні. У країнах ЄС модель децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається лише у Швейцарії [61]. Часткова децентралізація поліцейської діяльності спостерігається в Болгарії, Чехії, Румунії. Низьким рівнем децентралізації характеризуються організаційні структури поліцейських систем в Угорщині та Польщі [5, с.43].

Комбінована (інтегрована) модель управління поліцією характерна для Великобританії, ФРН, Нідерландів, де поєднуються ознаки двох вищезгаданих моделей. Зокрема, у Великобританії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складовою

частиною її є новий Скотланд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Міністр внутрішніх справ Великобританії не керує безпосередньо поліцією графств (місцевою поліцією). За законом від 1964 р. він зобов'язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам [5, с.45]. Також систему управління охороною правопорядку доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації (транспортна поліція, поліція відомства з питань атомної енергетики, військова поліція) [18].

Учені виділяють спільні риси організації діяльності правоохоронних органів, притаманні країнам Європи:

- розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх одна від одної;
- поділ поліцейських структур за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (фірм, концернів, синдикатів тощо) за умов тісної співпраці між ними;
- соціальна спрямованість роботи, яка орієнтована, насамперед, на захист прав і свобод громадянина;
- високий професіоналізм поліції, який досягається не тільки завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти, а й впровадженню ідеології «освіти протягом життя»;
- позапартійність у роботі правоохоронних органів;
- активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу правоохоронним органам;
- відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки при розв'язанні складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці, забезпечують поліції довіру і підтримку населення [3; 5; 16].

На формування безпеки роботи правоохоронних органів впливає також те, що їх працівники в більшості демократичних країн не несуть відповідальності за зниження рівня розкриття злочинів, якщо це пояснюється об'єктивними причинами, наприклад збільшенням навантаження на підрозділи, які спеціалізуються на боротьбі з окремими видами правопорушень, при збереженні їх штатної чисельності. Як результат, серед персоналу поліції майже не поширене таке явище, як приховування злочинів від обліку [413].

Важливою сферою реалізації служби в правоохоронних органах є органи прокуратури. Існують такі моделі організації діяльності органів прокуратури в системі державного управління: прокуратура перебуває в складі міністерства юстиції (Бельгія, Німеччина, Данія, Польща, Румунія); прокуратура входить до складу судової влади (Азербайджан, Болгарія, Грузія, Іспанія, Італія); прокуратура відсутня (Індія, Великобританія); прокуратура виділена в окремий орган і підзвітна парламенту або президенту, або обом цим органам (Єгипет, КНР, КНДР, деякі пострадянські країни) [18].

Слід зазначити, що діяльність посадових осіб правоохоронних органів зарубіжних країн у більшості випадків класифікується як публічна служба і підпорядковується загальним для всіх службовців принципам. Сформований на сьогодні на Заході образ державної служби та відповідний йому тип публічного службовця відповідає моделі «наукового управління». Узагальнено основні риси цієї моделі такі:

- неухильне дотримання принципу відбору і просування кадрів на основі об'єктивної оцінки їх професійної придатності; стабільність основних «правил гри» щодо просування і винагороди, що дозволяє службовцям планувати кар'єру, активно займатися підвищенням своєї кваліфікації і створенням позитивного іміджу;
- забезпечення державних службовців гідною оплатою праці та набором соціальних пільг, що достатньою мірою стимулюють ретельне виконання функціональних обов'язків і гарантують високу престижність положення державного чиновника;

– система нагляду та контролю за діями чиновницького апарату, здатність припиняти можливі порушення і зловживання.

Таким чином, більш ніж за 100 років у теорії державного та адміністративного управління розроблені не тільки загальні принципи раціональної бюрократії, а й побудовано кілька базових моделей, які можуть бути адаптовані до різних рівнів розвитку суспільства, що йде шляхом демократизації. Ці концептуальні уявлення широко використовуються при організаційній побудові державного управління і в розробці стандартів і норм його правового забезпечення.

З кінця 1970-х років XX ст. у західних країнах почалася активна адміністративна реформа, яка мала низку загальних для всіх країн рис. Подібність і методологічна єдність адміністративної реформи в різних країнах являє собою досить цікавий і несподіваний феномен. Якщо можна пояснити єдність методів бізнес-управління в компаніях, що працюють в умовах конкуренції на глобальному ринку, то подібна універсальність принципів і методів державного управління для різних країн, які глибоко різняться за рівнем економічного розвитку, конституційним ладом, соціально-політичними і культурними характеристиками суспільства, ще вимагає свого наукового пояснення.

Істотні відмінності в державному устрої США, Австралії, Великої Британії, країн-членів Європейського Союзу певною мірою нівелюються на рівні методів державного управління та організації місцевого самоврядування. Безумовно, відмінності між країнами повинні враховуватися в першу чергу, ще до спроб перенести англо-американську модель адміністративних реформ на вітчизняний ґрунт. Саме тому таку важливу роль для сучасного розвитку української держави і суспільства має дослідження теорій і моделей державного управління та адміністративних реформ, запроваджених у розвинених країнах, і визначення меж прийнятності імпорту цих ідей та інститутів в Україну.

Реформи, що проводяться в багатьох зарубіжних країнах в останні три десятиліття, націлені на створення компактної, гнучкої і ефективної системи

державного управління. З цих позицій виділяється низка загальних для всіх країн напрямів реформування. До них належить зменшення втручань держави в економічну сферу діяльності в результаті реалізації програм приватизації і дерегулювання. Перебудовується бюджетний процес: знижується податкове навантаження на бізнес, в структурі державних витрат скорочується частка фінансування економіки (за винятком ряду інфраструктурних галузей). Цей маневр дає державі можливість сконцентрувати ресурси і діяльність на суто соціально-гуманітарних і адміністративних функціях. У структурній перебудові держави наголошується на розвитку людських ресурсів, що виражається в децентралізації системи державного управління [89, с.124].

Вивчення зарубіжного досвіду формування публічної служби особливого призначення, що представляють основні сучасні політико-правові системи, підтверджує, що підходи в її організації тісно пов'язані з історичними традиціями і культурою. Дослідження системи публічної служби США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Фінляндії, Швеції та Китаю показує, що публічна служба є досить важливим компонентом організації управління суспільними справами. Правоохоронні органи і публічна (державна) служба на посадах в цих органах, з одного боку, побудовані на загальних принципах організації державної служби, з іншого – враховують специфіку і характер правоохоронної діяльності. Досвід зарубіжних країн показує різні підходи до визначення статусу службовців правоохоронних органів.

На основі дослідження можна виділити такі варіанти організації і правового регулювання служби в правоохоронних органах. У США вона розділена за адміністративно-територіальним принципом на автономні системи адміністративно-територіальних одиниць, в яких діє муніципальна поліція і поліція штатів. У США немає єдиної державної служби в правоохоронних органах. На федеральному рівні вона здійснюється співробітниками так званих окремих федеральних служб – ФБР, ЦРУ тощо.

У Великобританії існують особливі статути, правоохоронна ж діяльність здійснюється на основі спеціальних статутів, виданих для категорій державної служби, до яких потрапляє поліція.

У Німеччині служба в правоохоронних органах здійснюється в межах загальної державної (публічної) служби і не виділяється в самостійний вид державної служби. Аналогічну ситуацію спостерігаємо в Італії, Франції, Фінляндії, Швеції та Китаї: у жодній із країн служба в правоохоронних органах не виділена в самостійний вид державної служби [401].

Водночас, державні органи, які традиційно здійснюють правоохоронні функції, як правило мають спеціальне правове регулювання, що враховує специфіку цієї державної діяльності. Правове регулювання здійснюється на основі трьох видів правових джерел: конституції, загального законодавства про цивільну (державну, громадську) служби і спеціального законодавства, яке встановлює спеціальні умови правоохоронної служби в окремих органах державної влади.

Організація діяльності щодо забезпечення правопорядку, громадської безпеки, боротьби зі злочинністю у всіх її проявах у кожній країні має свою специфіку й особливості. Варто зазначити, що функції міністерств внутрішніх справ у більшості зарубіжних країн є значно ширшими, ніж у МВС України. Так, МВС Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Нідерландів, Бельгії крім управління поліцією здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, займаються питаннями, пов'язаними з відносинами між державою та церквою, соціальним забезпеченням, діяльністю державних архівів, громадських благодійних організацій [79, с. 101-103].

На сьогодні у світі склалися дві основні функціональні моделі прокуратури: прокуратура як (переважно) орган кримінального переслідування і прокуратура як (насамперед) орган нагляду за законністю. До передумов формування різних функціональних моделей прокуратури слід також віднести і певні історичні традиції, шляхи розвитку держави.

Першої моделі дотримується абсолютна більшість країн континентальної системи права. Їй значною мірою відповідає інститут атторнейської служби в США. У зазначених країнах прокуратура являє собою орган, функції якого зазвичай полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили злочини, підтриманні публічного обвинувачення в суді, а також у нагляді за законністю попереднього розслідування злочинів і утримуванням осіб у місцях позбавлення волі.

Відсутність у західних державах загального нагляду пояснюється тим, що в розвинутих країнах правом, правовою культурою керуються всі структури соціального і державного організму. Там уже створене цивільне суспільство, сформовані його регулятори, у тому числі стабільне законодавство, що охоплює всі істотні явища, діють правові традиції поваги до закону і відповідальності перед ним.

Другої моделі дотримуються соціалістичні (КНР, КНДР, Куба, В'єтнам) і цілий ряд колишніх соціалістичних країн. У цих державах прокуратура являє собою багатофункціональний орган, який поряд із загальним надглядом за законністю та іншими наглядовими функціями здійснює також кримінальне переслідування, процесуальне керівництво слідством, підтримання обвинувачення в суді. Віднесення до основних наглядових функцій прокуратури пояснюється характерними для цих країн невисоким рівнем правової культури, правовим нігілізмом, відсутністю традицій громадянського суспільства.

Наведені моделі прокуратур дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Як правило, кожній національній прокуратурі (чи аналогічній їй системі) притаманний свій, специфічний набір функцій і повноважень, обумовлених як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними і суб'єктивними факторами (наприклад, прагненням політичного керівництва деяких постсоціалістичних країн наслідувати певні західні зразки) [203, с. 56].

Публічна служба в органах судової влади регламентується міжнародно-правовими актами: Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983 р.), Основні принципи незалежності судових органів, розроблені ООН (1985 р.), Європейська хартія про статус суддів (1993 р.), Загальна (універсальна) хартія судді (1999 р.), Рекомендація № R (94) Комітету Міністрів Ради «Незалежність, дієвість та роль суддів» (1994 р.). [237, с. 54].

Ряд положень, присвячених судовому управлінню, містить Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983р.) У ній, зокрема, вказується на незалежність суддів від виконавчих і законодавчих органів держави, заборону виконавчим органам здійснювати контроль за судовими органами шляхом адміністрування судів, закривати або призупиняти їх діяльність, приймати нормативні акти з метою впливу на конкретні рішення суду, зміни його складу тощо. Також у декларації визначено рекомендації щодо формування суддівського корпусу, зокрема кваліфікації, обрання та професійної підготовки суддів. Заслуговує на увагу теза про те, що «не існує єдиного правильного способу обрання суддів; єдиною вимогою є та, що спосіб обрання повинен гарантувати, що призначення суддів не здійснюється за нечесними мотивами» [219].

Крім того, наголошено, що участь виконавчих і законодавчих органів у призначенні суддів на посаду має узгоджуватися з принципом незалежності правосуддя та здійснюватися за умови консультування з членами суддівського корпусу та іншими юристами або організаціями, у яких члени суддівського корпусу та інші юристи беруть участь. Також у декларації визначено порядок призначення на посаду судді, переміщення по службі, умови імунітету та соціального захисту, причини, через які судді не можуть займати посади, порядок дисциплінарних покарань та звільнення з посади суддів [219].

У Європейській хартії про статус суддів (1998 р.) також міститься ряд положень, що стосуються управлінської діяльності в судовій сфері. Зокрема, питання відбору, призначення на посаду та підвищення по службі, соціального захисту, відповідальності суддів тощо. Суть державного управління у вказаній

сфері зводиться до того, що держава має забезпечити суддів і судову систему всіма необхідними засобами для належного виконання завдань та здійснення правосуддя [112]. У Загальній хартії судді, ухваленій 17 листопада 1999 року Центральною Радою Міжнародної асоціації суддів, зокрема, йдеться про суддівську незалежність, що має забезпечуватися законом, шляхом створення та подальшого захисту такої судової влади, яка була б дійсно незалежна від інших гілок влади. Суддя як носій судової влади повинен мати можливість здійснювати свої повноваження без будь-якого суспільного, економічного чи політичного тиску, незалежно від інших суддів та керівних органів у галузі юстиції [115].

Конституції більшості сучасних зарубіжних країн містять розділи, присвячені судовій гілці влади: «Про судову владу» – конституції Іспанії, Франції, Японії; «Правосуддя» – Основний закон ФРН; «Суди» – конституція Португалії; «Судочинство» – конституція Угорщини; «Судова система» – конституція Македонії тощо. У вказаних розділах визначено її конституційні засади: визначення судової влади як однієї зі складових системи розподілу влад; основні принципи організації та діяльності судової системи; правовий статус суддів; судові гарантії прав і законних інтересів громадян [175].

Ефективність судового управління значною мірою залежить від професійних якостей управлінців. У цьому плані цікавими є стандарти, встановлені Національною асоціацією судового управління, що діє в США [442]. Вона організована шляхом об'єднання Національної асоціації адміністраторів судів першої інстанції з Національною асоціацією судового управління. Відповідно до цих стандартів судовий адміністратор має відповідати таким вимогам: мати досвід роботи на відповідальній керівній посаді в урядових організаціях або в приватному секторі; володіти сучасними діловими й управлінськими методиками, включаючи використання і впровадження автоматизованої обробки даних; мати навички планування та проведення досліджень для поліпшення управління судами, вміти складати рекомендації та впроваджувати їх у роботу, співпрацювати й організовувати роботу з іншими

судами і працівниками місцевих органів влади, уряду штату і федерального уряду, юристами і громадськістю, володіти вмінням проводити конференції і зустрічі, зрозуміло висловлювати власну думку в письмовій і усній формі своїм працівникам, суддям, представникам урядових установ й громадськості, мати навички керівництва, планування, організаційні навички, володіти високими етичними стандартами тощо [442, с. 6].

Єдиного способу комплектування корпусу професійних суддів у зарубіжних країнах немає. Він формується або шляхом призначення, або обрання як населенням, так і певними органами, у тому числі й органами суддівського самоврядування, або ж використовується змішаний спосіб. Акт призначення – це аргументоване рішення влади, побудоване на юридично регламентованій процедурі професійного відбору, якому передують спеціальна професійна підготовка і суворі правила проходження ступенів суддівської кар'єри. Досить поширеним залишається і спосіб формування суддівського корпусу шляхом виборності суддів населенням (Швейцарія, США, Македонія, Перу, Болівія, Китай, Куба, Корея, Республіка Корея, Народна Республіка Корея). Проте останнім часом як зарубіжні, так і вітчизняні дослідники висловлюють ряд критичних зауважень щодо такого способу. При виборі суддів громадянами неминуче діє політичний фактор. У виборчий процес втручаються політичні партії чи інші організації, через що з часом судді потрапляють у залежність від них, а також часто й від електорату, що суперечить принципу незалежності судової влади та її деполітизації. Водночас у багатьох штатах США судді обираються саме загальним голосуванням. За твердженням В. Бернхейма, таке обрання ґрунтується на уявленні, що суддя, як і будь-яка інша офіційна посадова особа в демократичному суспільстві, повинен, зрештою, нести відповідальність перед народом. Тому, незважаючи на всі мінуси, виборча система дає змогу обирати найкращих [238].

Зарубіжний досвід функціонування фіскальних органів детально описаний у вітчизняній науковій літературі [434, 438]. Ми підтримуємо думку, що служба і в податкових, і в митних органах є мілітаризованою (на визначених

посадах), принаймні митні органи в більшості країн мають статус правоохоронних. Існує три моделі організації діяльності цих служб у системі державного управління: функції податкових та митних органів зазвичай покладаються або на структурний підрозділ міністерства фінансів (одне або декілька) або на самостійний орган виконавчої влади, який підпорядковується або тільки міністерству фінансів, або одночасно міністерству фінансів і незалежній раді. Крім того, в деяких країнах митна служба організовується в структурі іншого міністерства або має автономний статус [183].

Саме таким чином виглядають, зокрема, моделі організації податкового адміністрування в більшості держав, водночас у зазначеній класифікації не враховані особливості побудови податкових органів у ряді країн, наприклад: у Німеччині, Італії та Швейцарії. Так, у Німеччині податкові органи створені на федеральному рівні, а також на рівні земель (суб'єктів федерації), і повноваження з адміністрування більшості податків належать до компетенції земель [428, с. 345].

Найбільше поширення в практиці зарубіжних держав дістав підхід, що передбачає створення самостійного органу виконавчої влади, який підпорядковується міністерству фінансів (Австралія, Угорщина, Данія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Корея, Нова Зеландія, Норвегія, Словенія, Фінляндія, Чехія, Чилі, Японія, Бразилія, Індія, Латвія, Литва, Росія, Румунія). Саме ця модель розглядається в зарубіжній практиці як найбільшою мірою відповідна сучасним напрямам реформування податкового адміністрування.

Спірною виявляється думка авторів монографії «Публічна служба» про те, що служба в митних та податкових органах має виключно цивільний характер [369, с.21]. Державний фінансовий контроль у ряді країн покладено на податкові інспекції. У США така інспекція має назву Служба внутрішніх доходів (СВД). Представників цієї служби американські громадяни бояться більше, ніж поліцейських, агентів ФБР, ЦРУ і всіх інших спецслужб [77]. Ці страхи не позбавлені підстав. Навряд чи яка інша державна установа в США може зрівнятися з податковою інспекцією за широтою наданих повноважень.

Відповідно до федерального законодавства США, вищі адміністративні повноваження у сфері оподаткування надано міністру фінансів. Але практичну діяльність зі збору податків здійснює фінансова служба внутрішніх доходів, яка організаційно входить до складу міністерства фінансів. Це потужне, розгалужене податкове відомство. У ньому зайнято близько 70 тис. службовців, технічно добре оснащених. Ця державна організація існує на кошти платників податків і не приймає ні від кого ніякої фінансової підтримки, що покликано максимально забезпечити чесність та неупередженість усіх працівників управління. Матеріальна незалежність і надійність тих, хто має справу з виконанням контрольних функцій, забезпечується ще й високою заробітною платою. Річна заробітна плата службовця податкового відомства становить 35-42 тис. дол. США. СВД має свій слідчий апарат, який провадить позасудове переслідування громадян. Йому надано повноваження із розслідування всіх порушень закону про банківську таємницю (за винятком порушень положень звіту про міжнародні перевезення валютних та грошових коштів, розслідування з яких провадить митна служба) [434, с. 265].

В Італії розкриттям і розслідуванням економічних злочинів, у тому числі у сфері оподаткування, поряд з Державною поліцією та Корпусом карабінерів займається Генеральне командування фінансової гвардії (ГКФГ), яке структурно входить до міністерства фінансів. Основними функціями ГКФГ є попередження, викриття та розслідування фінансових злочинів. Підрозділи ГКФГ певною мірою діють автономно. Однак фактично координація з відповідними структурами поліції в рамках здійснення оперативних та слідчих заходів з боротьби з економічними злочинами має характер підпорядкованості їм, оскільки в цьому разі офіцери ГКФГ реалізують свою поліцейську функцію.

Головна відмінна особливість правоохоронної діяльності в Італії у сфері боротьби з економічною злочинністю – це винятково широка компетенція ГКФГ, надана рядом законодавчих актів, серед яких основними є норми з припинення порушень фінансових законів, передбачені законом від 7 січня 1929 р. Офіцерів ГКФГ наділено фіскальними функціями податкових інспекцій

і правами поліції в частині здійснення оперативних заходів та кримінального розслідування. Вони мають право доступу на підприємства, фірми, в банки і до будь-яких документів у зв'язку з необхідністю перевірки об'єктів оподаткування та фінансового контролю без отримання дозволу суду на такі дії[385, с. 143].

У Німеччині податкова служба виконує функції фінансового правоохоронного органу. Місцеві податкові органи мають добре підготовлені слідчі відділи, які мають відповідні повноваження, а також апаратуру підслуховування та звукозапису, лабораторії, в яких проводиться аналіз справжності документів, поданих платниками податків, почеркознавчі, хімічні та інші криміналістичні експертизи. Інформацію на осіб, які ухиляються від сплати податків, податкові органи Німеччини отримують від поліції, прокуратури, служби безпеки, а також від громадян. Внутрішньою інструкцією таким інформаторам передбачається виплата винагороди – до 10 % від суми нарахованого за несплату податків штрафу.

Аналіз зарубіжного досвіду організації спеціалізованої служби дозволяє зробити, принаймні, два висновки: у країнах західного типу відсутня практика організації державної правоохоронної служби, що пояснюється, насамперед, розвиненістю громадянського суспільства, його здатністю реалізовувати весь обсяг правоохоронної діяльності за допомогою своїх інститутів. Відпрацювання механізмів і засобів комплектування служби в правоохоронних органах і підготовки кваліфікованих кадрів є завершальною стадією її організації. Ці механізми і засоби довели свою ефективність у розвинених західних країнах, вони є найбільш адаптованими до українських умов і не потребують докорінного реформування державних структур.

5.2. Основні тенденції розвитку публічної служби особливого призначення в зарубіжних країнах

В організації служби в правоохоронній сфері (*публічної служби особливого призначення – Р.Г.*) у багатьох державах існує чимало проблем. У

зв'язку з цим в даний час в зарубіжних державах йде активний пошук шляхів удосконалення і реформування законодавства в даній сфері. Практично у всіх країнах йдуть адміністративні реформи, спрямовані на зміцнення взаємозв'язків держави і суспільства, вдосконалення державного апарату, поліпшення підготовки та ефективності діяльності управлінського персоналу; у діяльність державних структур впроваджується досвід і технології менеджменту. Тому слід погодитися з вченими, що думають, що в зарубіжних країнах, як і в Україні, реформа публічної служби особливого призначення відображає заходи з удосконалення управління в державі та відповідає загальним напрямам її реформування.

Публічна служба особливого призначення в зарубіжних державах як англосаксонської, так і континентальної систем права регламентується в основному нормами публічного (конституційного та адміністративного) права. Правове регулювання даного виду служби базується, перш за все, на положеннях конституцій зарубіжних країн, що регламентують право доступу громадян до державної служби; основи організації та діяльності публічної адміністрації; повноваження вищих органів державної влади в даній сфері; принципи здійснення державної служби; обмеження і правила несумісності для державних службовців; контроль за законністю актів і дій державних органів та їх посадових осіб і встановлення їх відповідальності.

Міжнародний досвід свідчить про те, що в даний час процеси посилення і піднесення виконавчої влади серед гілок державної влади, бюрократизації системи управління справами суспільства і держави знаходять своє відображення в розширенні предмету конституційно-правового регулювання за рахунок питань державної служби. Разом з тим в зарубіжних країнах інститут державної (в тому числі і публічної служби особливого призначення) служби є одним з найважливіших інститутів адміністративного права. Для державного ладу більшості зарубіжних держав і для адміністративного законодавства зокрема характерно верховенство федеральних конституцій, що мають значну кількість норм адміністративно-правової спрямованості, що обумовлює їх

значення як найважливішого джерела адміністративного права. В результаті саме в них знаходять відповіді на питання про свої права громадяни і державні (у тому числі і правоохоронні) органи.

Аналіз сучасного зарубіжного законодавства і практики його застосування дозволяє зробити висновок про те, що правоохоронні органи (насамперед поліція) розглядаються як «силові» структури в системі органів державної влади, сутнісною ознакою яких є виключно «застосування санкціонованого державою насильства». У сучасних дослідженнях відзначається, що в системі поліції ряду країн набуває значення діяльність, пов'язана з «обслуговуванням населення» і профілактикою протиправної діяльності. Однак дані процеси не розглядаються в якості сутнісних і визначальних. Сфера діяльності поліції – забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку, розуміється, головним чином, як спеціалізована і вузькоспеціальна, не пов'язана з солідарною відповідальністю всіх суб'єктів суспільства і органів державної влади.

У той же час партнерство як система співпраці і методологія діяльності правоохоронних органів та інших державних органів, громадських і економічних об'єднань, а також громадян у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки є важливим напрямком міжнародного досвіду створення ефективної публічної служби особливого призначення.

Разом з тим аналіз законодавства зарубіжних країн дозволяє відзначити, що, як правило, в них відсутні окремі закони, які спеціально регулюють всю публічну службу особливого призначення [5, с. 21]. У той же час в окремих державах пострадянського простору застосовуються спроби зі створення таких універсальних нормативних актів.

Так, наприклад, в Республіці Казахстан був прийнятий Закон від 6 січня 2011 № 380-IV «Про правоохоронну службу», який встановлює основні положення організації і функціонування правоохоронної служби як виду державної служби. Закон спрямований на забезпечення реформування і розвитку правоохоронної служби, підвищення ефективності її функціонування

з метою зміцнення правової держави та становлення громадянського суспільства. У ньому знайшли відображення механізми регулювання служби в органах внутрішніх справ, які застосовуються на правоохоронній службі і зарекомендували себе на практиці, які діють у сфері контролю за оборотом наркотиків, з виконання кримінальних покарань, в митних органах і в протипожежній службі, а також на військовій службі, службі в органах прокуратури. Даний закон досить докладно регламентує питання організації правоохоронної служби. Вважаємо, що прийняття подібного законопроекту в Україні дозволить впорядкувати державно-службові відносини у правоохоронних органах, підвищити ефективність професійної службової діяльності службовців по здійсненню функцій, покладених на правоохоронні органи.

Особливе значення зарубіжний досвід має в сфері відбору, професійного навчання і виховання співробітників публічної служби особливого призначення. Основними елементами систем роботи з кадрами публічної служби особливого призначення за кордоном є:

- рекрутування і добір кадрів для роботи в органах публічної служби особливого призначення;
- професійне навчання, змістом якого є отримання необхідних професійних компетенцій для успішного проходження служби. Професійне навчання може бути реалізовано шляхом отримання відповідної освіти, проходження професійної підготовки або комбінацією цих способів;
- підвищення кваліфікації і професійна перепідготовка.

Рекрутування і добір кадрів для роботи в органах особливого призначення є базовим елементом системи професійного навчання та виховання посадових осіб публічної служби особливого призначення.

У цілому необхідно відзначити, що базові вимоги до кандидатів для вступу на службу в органи особливого призначення, принципи і організація комплектування і навчання кадрів досить схожі в різних країнах світу.

Такими вимогами, зокрема, є позитивні моральні і етичні якості (відсутність судимості, наявність позитивних характеристик), благонадійність і лояльність режиму. У таких європейських країнах, як Франція, Бельгія, Італія, Португалія, кандидатура претендента повинна бути схвалена міністром внутрішніх справ за загальним списком або персонально [126, с.77].

Як правило, для публічної служби особливого призначення необхідно мати громадянство відповідної держави. Однак деякі поліцейські підрозділи США приймають в тому числі і іноземців, які не мають обмежень за умовами перебування в країні. Крім цього, іноземці приймаються на роботу в поліцію деяких європейських країн (Німеччини, Голландії, Монако тощо).

Стан здоров'я при прийомі на службу визначається медичними комісіями. У зв'язку з цим хотілося б відзначити законодавство США, відповідно з яким дискримінація по інвалідності заборонена, що дозволяє проходити публічну службу особливого призначення й інвалідам, якщо їх інвалідність не перешкоджає цьому [414, с. 25].

Обов'язковим елементом відбору кандидатів на службу в органи особливого призначення є застосування різних психологічних тестів, розрахованих на визначення інтелектуального рівня і загальних особливостей особистості, перевірку послужного списку, загальних біографічних даних, а також поліграфічних пристроїв [220, с.27; 392].

Як нами вже було зазначено, отримання необхідних професійних компетенцій може бути реалізовано переважно двома способами: отриманням відповідної спеціальної професійної освіти або шляхом проходження професійної підготовки на базі загальної освіти.

Згідно переважаючій за кордоном точці зору поняття освіти і підготовки різні за своїми цілями і функціями. Професійна освіта – це процес передачі і набуття загальних і спеціальних знань, які мають відношення до служби. Професійна освіта призводить до отримання певного освітнього рівня. Програми професійної освіти розраховані на кілька років. Під професійною підготовкою розуміється процес передачі та отримання спеціальних знань,

умінь (навичок), які необхідні для публічної служби особливого призначення, який не веде до отримання якогось освітнього рівня. Як правило, підготовчі правоохоронні навчальні програми коротше освітніх [198, с. 54].

Необхідно вказати, що в практиці зарубіжних держав обидві ці системи знаходять своє застосування. У багатьох країнах має місце комбінування професійної освіти службовців органів особливого призначення і системи професійної підготовки.

При обох системах професійного навчання, що застосовуються в світі, величезне значення приділяється безперервному процесу підвищення кваліфікації і професійної перепідготовки, які, як правило, здійснюються на базі різних навчальних пунктів і за місцем проходження служби.

Незалежно від переважної форми професійного навчання в США, Канаді та країнах Європи найсерйозніша увага приділяється підвищенню стандартів професійної освіти співробітників публічної служби особливого призначення [451, 426, 109]. Комісії по стандартам існують за кордоном як на державному, так і на відомчому рівнях, регулюють і контролюють всі питання, що стосуються стандартизації вимог атестації та оцінки персоналу.

Зі змістовної точки зору звертає на себе увагу, що незалежно від застосовуваного методу навчання особлива увага приділяється етичному вихованню співробітників. Дана педагогічна тенденція пов'язана з корінною реорганізацією органів особливого призначення, зміною їх функцій. Правоохоронні органи перетворюються з державної структури, спрямованої строго на протидію порушенню законів, в організацію, яка служить населенню в широкому сенсі, постійно контактуючи з ним. У зв'язку з цим співробітники публічної служби особливого призначення потребують глибоких етичних знань і оволодіння міцними навичками етичної поведінки. Етичність співробітників є неодмінним атрибутом поліції демократичної держави, розглядається як основа їх професіоналізму і вкрай важлива умова непідкупності.

Поліцейська етика включена в більшість курсів на всіх етапах навчання. Авторами виділяються наступні особливості сучасного етапу професійного

виховання публічних службовців особливого призначення: надання особливої уваги дотриманню прав людини; навчання поліцейській (правоохоронній) етиці в межах викладання публічного управління, що обумовлює специфіку викладання даної дисципліни в контексті управлінських знань і навичок; викладання етики з урахуванням роботи в мультиетнічному суспільстві, широке застосування дистанційного навчання із застосуванням Інтернету та інших комп'ютерних технологій [414].

Широке розповсюдження в європейській практиці отримало впровадження в процес навчання поліцейської деонтології – науки про належну професійну поведінку. Деонтологічний підхід акцентує увагу на здійсненні поліцейськими їх службових обов'язків з урахуванням факторів, які безпосередньо впливають на цей процес. Їх врахування не менше важливо, ніж володіння власне професійними знаннями і навичками [451].

Одним з результатів інтеграційних процесів у даній сфері стало прийняття у 2001 році Європейського кодексу поліцейської етики [109]. За його впровадженням у практику правоохоронних органів і дотриманням стежить спеціальна комісія Ради Європи. З метою розвитку ідей навчання співробітників правоохоронних органів прав людини Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини були підготовлені Керівні принципи освіти у сфері прав людини для співробітників правоохоронних органів [379].

Крім етичного виховання, значну увагу в навчанні співробітників органів особливого призначення приділяється психологічній підготовці. Основний акцент зроблений на формуванні навичок, необхідних для спілкування в повсякденній службі. В ході навчання відпрацьовуються такі ситуації, як ведення діалогу з агресивно налаштованими особами і групами, з психічно хворими людьми, особами суїцидального спрямування. Відзначається важливість вміння проводити опитування, залагоджувати конфлікти, сварки в родині і інші непередбачені ситуації, з якими щодня доводиться стикатися співробітникам правоохоронних органів [451, с. 38].

Третім обов'язковим компонентом теоретичного навчання співробітників органів особливого призначення є правова підготовка, яка має сприяти формуванню правової свідомості та правового мислення; виробленню вміння приймати законні і обґрунтовані рішення; розумінню демократичних принципів і конституційних прав; прийняття системи карного правосуддя; розвитку толерантності відносно людей, які мають відмінні уклади життя або інший світогляд; розвитку основ правомірної поведінки [421, с. 428].

У цілому на сучасному етапі розвитку професійної підготовки співробітників публічної служби особливого призначення в різних країнах простежується ряд тенденцій:

- демократизація процесу відбору в органи особливого призначення;
- гуманізація освітнього процесу;
- інтелектуалізація навчання;
- формування творчого мислення особистості співробітника, а не тільки фахівця щодо виконання певної діяльності;
- обов'язковість початкової базової професійної підготовки для всіх вступників на службу незалежно від наявної у них освіти (в тому числі вищої);
- прагнення систем освіти різних країн до інтеграції і кооперації.

Таким чином, слід констатувати що законодавство і правозастосовча практика публічної служби особливого призначення та її кадрового забезпечення в зарубіжних державах відрізняються значною різноманітністю і потребують уважного вивчення і критичного осмислення.

Нинішній етап розвитку публічної служби особливого призначення в зарубіжних державах слід розглядати як відображення, з одного боку, модернізаційних процесів у національних політико-правових системах, з іншого – загальносвітових тенденцій трансформації державного розвитку в умовах поширення ліберальних поглядів на розвиток світової спільноти [413]. За такою схемою взаємного впливу йдуть процеси формування публічної служби в більшості країн, що розвиваються і країн з так званою «перехідною» економікою.

У цих умовах розвиток більшості систем державного управління національних держав будується за класичною «веберівською» схемою, в якій бюрократія, тобто професійне чиновництво, є основою механізму державного управління, відіграє провідну роль у прийнятті управлінських рішень, істотно впливає на політичну ситуацію в країні, має чітку вертикальну ієрархію, високий ступінь централізованості і корпоративності.

Разом з тим в більшості розвинених країн, що вступили в стадію постіндустріального розвитку, підходи до традиційного розуміння публічної служби істотно трансформувалися. В основу нового «реалістичного» трактування бюрократії закладена концепція кадрової політики, в якій публічна служба розглядається як особливий інститут надання соціально значущих послуг, більшою мірою спирається на людський потенціал і творчість [464; 469]. При цьому передумовами формування сучасного етапу модернізації публічної служби розвинених країн є завдання підвищення ефективності державного управління шляхом посилення його децентралізації, спрощення процедур і структур, більшою самостійності управлінського персоналу в прийнятті рішень [458]. На зміну бюрократичній залежності і ієрархічної підпорядкованості приходить принцип автономії і відповідальності за виконання основних завдань, покладених на державні структури в сфері задоволення потреб окремої особистості щодо забезпечення законності та правопорядку у всіх їх різноманітних проявах.

У процесі реформи використання передового зарубіжного досвіду побудови публічної служби особливого призначення може надати істотну користь. Разом з тим єдиної точки зору про можливість залучення зарубіжного досвіду немає. Так, існує погляд, що виключає прийняття за основу досвіду зарубіжних країн у створенні державної служби в правоохоронній сфері внаслідок значної специфіки національно-державних умов, що обумовлюють винятковість публічної служби в кожній окремій державі.

Інший погляд передбачає, що в Україні повною мірою немає і не було публічної служби особливого призначення, яка б відповідала правовій державі і

потребам громадянського суспільства. У цих умовах потрібно детально дослідити зарубіжний досвід і перейняти кращі зразки і приклади публічної служби за кордоном.

Звісно ж, що при аналізі проблем публічної служби особливого призначення не можна віддавати перевагу якомусь з названих підходів, а, навпаки, необхідно прагнути до вичленовування найбільш раціональних, позитивних форм. Особливе значення в цьому зв'язку набуває досягнення цілей проведення ефективної кадрової політики, оскільки саме в її концепції повинні бути закладені основоположні концептуальні ідеї побудови і розвитку публічної служби особливого призначення.

У цілому світові тенденції розвитку законодавства і систем професійної підготовки кадрів для правоохоронних органів дозволяють виділити кілька основних напрямків вдосконалення державного управління в даній сфері.

По-перше, в найближчі роки повинна бути проведена активна законодавча робота зі створення дієвого правового механізму публічної служби та її галузевих різновидів і, перш за все, публічної служби особливого призначення. Пріоритетним завданням розвитку законодавства в даній сфері є прийняття рамкового Закону України «Про публічну службу», а також подальше приведення у відповідність з ним чинного законодавчого масиву, що визначає правовий статус співробітників окремих органів особливого призначення.

По-друге, необхідне комплексне вдосконалення системи державного управління кадровими процесами публічної служби особливого призначення, що передбачає, перш за все, підвищення ефективності системи управління кадровою роботою на основі чіткої функціональної і організаційної побудови підсистем управління кадрами на всіх рівнях правоохоронної системи з урахуванням правомірного поєднання законних інтересів України та її громадян. При цьому, на думку провідних вчених, подібного роду процеси повинні супроводжуватися вирішенням питань створення сучасної єдиної системи зв'язку, передачі і отримання оперативної і достовірної кадрової

інформації; комплексного систематизованого аналізу кадрової ситуації і прогнозування кадрових процесів насамперед в органах особливого призначення.

Важливим напрямком удосконалення кадрової політики є проведення наукового аналізу в процесі вироблення управлінських рішень і прогнозування кадрової ситуації. При цьому найретельнішому вивченню повинні бути піддані статичні і динамічні показники стану трудових ресурсів країни, регіонів і правоохоронної системи. Повинні бути детально проаналізовані загальні і регіональні потреби органів особливого призначення в кадрах, в тому числі в спеціалістах з різним освітнім рівнем. Глибокого вивчення і опрацювання потребують кваліфікаційні вимоги до співробітників органів особливого призначення різного посадового рівня, кандидатів на службу і навчання в освітні установи правоохоронної системи; зміст професійної освіти, науково-педагогічного потенціалу наукових і освітніх установ правоохоронної системи. При цьому важливими напрямками внутрішньоорганізаційної діяльності з кадрового забезпечення правоохоронної діяльності є вироблення оптимальних критеріїв і показників оцінки роботи з кадрами правоохоронних органів, в тому числі результатів вивчення громадської думки про діяльність службовців публічної служби особливого призначення. Значна увага повинна приділятися питанням науково-методичного забезпечення кадрової роботи, вивчення і впровадження передового вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи з персоналом органів публічної служби особливого призначення. Це дозволить забезпечити упереджувальний характер реагування на негативні зміни кадрової ситуації, а також створити надійний механізм управління кадровими процесами.

По-третє, оптимізація управління кадровими процесами передбачає здійснення якісної модернізації інформаційного та аналітичного забезпечення управління кадрової роботи на основі створення єдиного інформаційного простору кадрових апаратів органів публічної служби особливого призначення і розробки інформаційно-аналітичної системи забезпечення прийняття

управлінських рішень. Це дозволить здійснити: накопичення статистичної інформації (у вигляді електронного досьє) про кадровий склад публічної служби особливого призначення; інформаційну підтримку профорієнтаційної роботи з учнівською молоддю, підготовку її до служби в органах публічної служби особливого призначення; оптимізацію управління просуванням по службі співробітників з урахуванням їх професійних і особистісних якостей; скорочення відтоку кваліфікованих кадрів за рахунок підбору можливих оптимальних варіантів їх переходу в інші служби і підрозділи, а в окремих випадках і в інші органи особливого призначення; керованість процесами руху кадрів і працевлаштування співробітників, які досягли граничного віку перебування на службі; забезпечення доступу до єдиної нормативної бази кадрової роботи тощо.

По-четверте, при комплексному вирішенні проблем підвищення ефективності публічної служби особливого призначення належну увагу слід приділити і питанням вдосконалення системи оцінних показників роботи з кадрами. На нашу думку, головними критеріями оцінки роботи з кадрами повинні стати:

- результати службової діяльності того чи іншого органу особливого призначення окремо і правоохоронної системи в цілому;
- кількісні та якісні показники, що характеризують кадровий склад органів особливого призначення;
- стан службової дисципліни і законності в органах особливого призначення;
- думка населення про результати діяльності органів особливого призначення, що виявляється за допомогою регулярних соціологічних опитувань, аналізу публікацій в засобах масової інформації, листів і заяв громадян.

По-п'яте, доцільно комплексно підійти до вирішення питання створення єдиної державної системи професійної підготовки спеціалістів різних профілів для органів особливого призначення. Одним з важливих засобів досягнення

цілей публічної служби особливого призначення є ефективна система професійної підготовки кадрів, яка повинна бути спрямована на безперервне вдосконалення професійних навичок, знань і умінь службовців, розвиток інтелекту, особистісних якостей протягом всього періоду служби.

У зв'язку з цим, на наш погляд, основними завданнями професійної підготовки кадрів публічної служби особливого призначення є:

- навчання якісному виконанню службових обов'язків відповідно до вимог нормативних правових актів;
- забезпечення постійної готовності до виконання повсякденних оперативно-службових завдань і до дій в умовах ускладнення оперативної обстановки;
- формування високих морально-психологічних якостей, почуття особистої відповідальності за виконання службового обов'язку, культури в роботі;
- активне сприяння впровадженню в практику службової діяльності досягнень науки і техніки, передових форм і методів роботи, основ наукової організації праці;
- досягнення високого рівня службової, бойової та фізичної підготовки особового складу.

Реалізація основних напрямів кадрової політики в правоохоронній сфері зумовлює потребу постійного вдосконалення відомчих підсистем професійної освіти, пріоритетною метою розвитку яких має стати створення багаторівневої системи підготовки фахівців.

Центральне місце в системі професійної підготовки «профільних» фахівців для правоохоронної системи країни повинні зайняти відомчі навчальні заклади. При цьому, на наш погляд, можливо запропонувати наступну організаційну структуру відомчих освітніх установ, а саме: навчальні центри (пункти) при територіальних підрозділах органів особливого призначення, міжрегіональні навчальні центри, інститути (філії вузів) підвищення кваліфікації, середні спеціальні навчальні заклади (коледжі), вищі навчальні

заклади (інститути, академії, університети). Крім того, принципово важливим у цьому зв'язку є вирішення завдання створення єдиної універсальної системи професійної підготовки кадрів для органів особливого призначення, а також послідовне створення освітніх установ вищої освіти, які здійснюють підготовку профільних фахівців для різних органів особливого призначення.

У числі першочергових завдань вищів правоохоронних відомств слід назвати розширення спектра освітніх програм підготовки спеціалістів, інтеграцію освіти, науки і практичної діяльності, подальшу інформатизацію освітньої діяльності, підвищення ефективності міжнародного співробітництва. Освітні організації, що здійснюють підготовку профільних фахівців для органів особливого призначення, повинні формуватися як багатопрофільні навчальні заклади, покликані стати регіональними освітніми та науково-методичними центрами професійної підготовки кадрів. Більш широко повинні використовуватись до підготовки фахівців для органів особливого призначення цивільні освітні установи.

Безумовно, вимагає модернізації і освітній процес в навчальних закладах правоохоронних органів, який в сучасних умовах передбачає розширення напрямків підготовки фахівців, приведення змісту і структури професійної підготовки кадрів у відповідність до сучасних потреб правоохоронної діяльності, використання активних форм і методів навчання, належне науково-методичне забезпечення, впровадження інформаційних освітніх технологій.

Одним з пріоритетних напрямів є вдосконалення системи підвищення кваліфікації кадрів органів особливого призначення. Необхідно значно збільшити кількість керівників правоохоронних структур різних рівнів, які проходять підвищення кваліфікації, створити сприятливі умови для підвищення кваліфікації управлінського персоналу, перш за все низової і середньої ланки. Доцільно розглянути питання про призначення співробітників на керівні посади тільки після проходження підвищення кваліфікації відповідно до категорії займаної керівної посади.

У професійній підготовці співробітників органів особливого призначення внаслідок специфіки їх діяльності одне з провідних місць повинно займати духовно-моральне і патріотичне виховання. Це завдання має вирішуватися в загальному руслі пріоритетних напрямів кадрової політики в правоохоронній сфері: розвиток духовно-моральних підвалин служби, виховання у особового складу громадянськості, патріотизму, неухильного дотримання законів, присяги і етичних норм.

В цілому централізована система професійного навчання службовців публічної служби особливого призначення має включати:

- професійно-технічну освіту (навчання за місцем служби, курсове навчання, стажування за місцем служби);
- службову, бойову та фізичну підготовку, здійснювану в підрозділах і установах;
- навчання в освітніх організаціях органів особливого призначення;
- стажування осіб, вперше прийнятих в органи особливого призначення на посади керівного складу.

Подальшого вдосконалення потребує і психолого-педагогічна підготовка співробітників, основною метою якої має стати підготовка їх до подолання труднощів професійної діяльності та вирішення складних психологічних і педагогічних завдань за рахунок формування загальної і спеціальної професійної підготовки.

Найважливішим напрямком професійної підготовки кадрів для правоохоронної системи країни є вдосконалення бойової, тактико-спеціальної та фізичної підготовки. У зв'язку з цим необхідним є:

- підвищення рівня знань, формування практичних умінь і навичок співробітників для дій в надзвичайних ситуаціях;
- формування морально-психологічної стійкості співробітників до виконання оперативно-службових завдань в особливих умовах;
- вивчення в системі професійної підготовки нових прийомів, способів, форм проведення спеціальних операцій.

З метою подальшого розвитку системи професійної підготовки кадрів необхідно активізувати міжнародне співробітництво, пріоритетним напрямком якого повинна стати робота щодо здійснення спільних проектів, проведення наукових досліджень, впровадження нових освітніх програм, створення навчально-методичних комплексів з дисциплін, розвитку інформатизації освітнього процесу.

Необхідною умовою вдосконалення професійної підготовки кадрів є належне науково-методичне забезпечення. У зв'язку з цим слід активізувати проведення наукових досліджень проблем кадрового забезпечення діяльності органів особливого призначення, в тому числі професійної підготовки кадрів, розвитку системи освітніх установ, технології кадрової роботи.

По-шосте, необхідно послідовне вдосконалення виховної роботи з кадровим складом органів особливого призначення. Виховна робота в органах особливого призначення розглядається в спеціальній літературі як цілеспрямована діяльність керівників, кадрових апаратів, громадських організацій щодо формування у службовців професійно-моральних якостей, які обумовлені оперативно-службовою діяльністю і необхідні для ефективного виконання ними своїх посадових функцій.

З метою зміцнення духовно-моральних основ служби, виховання у співробітників органів особливого призначення вірності громадянському і службовому обов'язку, неухильного дотримання законів і етичних норм потрібно створити якісно нову систему виховної роботи серед особового складу. Необхідно відродити й активізувати діяльність громадських формувань службовців органів особливого призначення, в тому числі асоціацій випускників освітніх установ, ветеранських організацій, судів честі, фондів і союзів.

Важливим напрямком удосконалення роботи з особовим складом слід вважати розвиток психологічних служб і підрозділів в органах особливого призначення. Психологічне забезпечення службової діяльності особового складу доцільно реалізувати через: професійно-психологічний відбір кандидатів на службу і навчання в освітніх установах; надання психологічної

допомоги молодим співробітникам в процесі адаптації до служби; психологічне вивчення співробітників при розстановці кадрів, переміщення по службі; участь практичних психологів у роботі атестаційних комісій; психологічну адаптацію особового складу до виходу на пенсію; психологічне консультування керівників по роботі з персоналом та управління в органах особливого призначення; попередження і психологічну корекцію професійних і побутових стресів, втоми, інших несприятливих психічних станів; психологічне забезпечення діяльності в екстремальних умовах; широке використання в процесі виховання особового складу психологічних засобів і методів; соціально-психологічні обстеження колективів, вивчення морально-психологічного клімату і вироблення рекомендацій щодо його оптимізації; виявлення осіб, схильних до деструктивної поведінки; попередження і психологічну корекцію проявів професійної деформації особистості співробітників; індивідуально-психологічне консультування службовців і членів їх сімей; допомога у вирішенні особистих і сімейних конфліктів.

По-сьоме, необхідно посилення соціально-правової захищеності службовців публічної служби особливого призначення. Публічна служба особливого призначення, як відомо, пов'язана з виконанням функцій охорони правопорядку в умовах, пов'язаних з ризиком для життя і здоров'я, підвищеними фізичними та емоційними навантаженнями, несприятливим впливом різного роду факторів. Особливий характер такої служби обумовлює не тільки пред'явлення підвищених вимог до осіб, які допускаються до неї і встановлення в зв'язку з цим законодавчих обмежень їх прав і свобод, а й зумовлює обов'язок держави – відповідно до Конституції України – гарантувати їм підвищений соціальний захист, включаючи відповідне їх особливому статусу і характеру служби грошове забезпечення, медичне, санаторно-курортне та пенсійне забезпечення. У зв'язку з цим, на наш погляд, необхідна більш детальна правова регламентація соціального захисту службовців органів особливого призначення і членів їх сімей.

Послідовна реалізація кадрової політики в сфері публічної служби особливого призначення передбачає соціальний захист службовців, який розглядається як законодавчо встановлена і реалізована на практиці система заходів, спрямованих на задоволення соціальних потреб службовців і членів їх сімей. У зв'язку з цим вирішення завдань соціальної захищеності службовців публічної служби особливого призначення повинно включати різні заходи організаційного, правового, соціально-психологічного та економічного характеру.

З цих позицій необхідно суттєво змінити роль служб управління персоналом, які повинні на комплексній основі вирішувати в тому числі і питання психологічного супроводу діяльності службовців. При цьому першорядного вирішення потребують питання нормативного закріплення соціальних гарантій службовців в законодавстві про публічну службу особливого призначення.

5.3. Концепція управління розвитком публічної служби особливого призначення на основі збалансованої системи показників її діяльності

Для побудови системи показників діяльності публічної служби особливого призначення, виходячи з визначення системи як організованих елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, утворюють певну цілісність, єдність [369, с.9], необхідно визначити:

- 1) елементи, які будуть входити до цієї системи;
- 2) відносини і зв'язки цих елементів, щоб вони утворювали цілісність і задовольняли цілям створення системи.

Метою створення системи показників у межах проведеного дослідження є підвищення ефективності управління розвитком публічної служби особливого призначення через вдосконалення механізму управління її розвитком. При цьому основним інструментом даного механізму повинна стати система показників, що дозволяє приймати управлінські рішення з розробки, коригування та реалізації стратегії (Додаток 3).

Універсальна система показників (TPS) Рамперсада є на сьогодні одним з найбільш ефективних інструментів, що використовуються для вищеназваних цілей, проте її побудова для публічної служби особливого призначення вимагає адаптації концепції TPS до цілей і особливостей її функціонування, що передбачає, перш за все, перегляд порядку формування показників і міри їх значущості.

У концепції ЗСП для комерційних організацій фінансовий результат служить кінцевим критерієм. У зв'язку з тим, що органи особливого призначення є державною організацією, основна мета їхньої діяльності полягає у виконанні функцій, покладених на них державою, відповідно, змінюється роль і послідовність складових оцінювання. На перший план виходить: клієнтська складова, в якій повинні знайти відображення показники, що характеризують діяльність органів особливого призначення щодо виконання функцій держави та надання послуг цільовим групам споживачів.

Крім того, якщо застосовувати в практиці управління публічною службою особливого призначення концепцію стратегічного управління, одним з ключових моментів якої є твердження того, що вона служить найвищій меті, сформульованій в її місії – забезпечення охорони і захисту територіальної цілісності та безпеки держави, законності та правопорядку, захист прав, життя і здоров'я громадян, то необхідно розміщення місії на вершині всієї системи, а моніторинг результатів діяльності та висновки на основі показників за всіма складовими – клієнтською, внутрішніх процесів, навчання і розвитку, фінансовою – дадуть інформацію, що дозволяє визначити на коротко- і довгостроковій основі, чи наблизилася система митних органів до досягнення своєї місії.

Центральний елемент системи, який викликає найбільші труднощі при її побудові) – причинно-наслідковий зв'язок між показниками. Добре побудована ЗСП описує стратегію за допомогою обраних цілей, ступінь досягнення яких оцінюють за допомогою показників. Ці показники повинні бути пов'язані між собою ланцюжком причинно-наслідкових відносин, починаючи від факторів,

що забезпечують ефективність, в складовій навчання і розвитку, аж до поліпшення результатів роботи зі споживачами, якими для публічної служби особливого призначення, на наш погляд є держава та її громадяни.

Таким чином, відмінність концепції ЗСП для публічної служби особливого призначення полягає:

- по-перше, в зміні порядку складових: замість однозначного пріоритету фінансових показників на першому місці знаходяться показники забезпечення потреб держави;
- по-друге, у зміні змісту фінансової складової – наповнення змінюється з звичайних фінансових результатів діяльності будь-якої комерційної організації на показники, що характеризують виконання органами особливого призначення правоохоронної, правозабезпечувальної та оборонної функцій;
- по-третє, в розміщенні над всією системою місії, що дозволить більшою мірою орієнтуватися на її досягнення.

Передумовами розробки даної системи показників органах особливого призначення є:

- впровадження збалансованої системи показників не ставить за мету внести радикальні зміни в систему збору та аналізу інформації, планування і інші аспекти функціонування публічної служби особливого призначення, а лише передбачає впорядкування існуючих показників до системи і доповнення її необхідними відсутніми елементами;
- на сьогоднішній день публічна служба особливого призначення має в своїй структурі обчислювальні центри і фахівців з інформаційного забезпечення, що займаються методичними та програмно-технічними розробками. Це значно полегшить інтеграцію до збалансованої системи показників уже існуючих систем звітності, і відповідно, дозволить мінімізувати витрати, пов'язані з її впровадженням, спростить електронну обробку даних;
- існуюча в органах особливого призначення тенденція переходу від бюджетного планування до методу бюджетування, орієнтованого на результат,

також сприятиме успішному впровадженню і функціонуванню ЗСП, так як показники ЗСП можуть служити тим результатом, який формується при реалізації методології бюджетування, орієнтованого на результат.

Успішне функціонування ЗСП неможливо, якщо вона є типовим набором показників, розподілених за декількома напрямками. Для того, щоб система приносила відчутні результати і була спрямована на розвиток публічної служби особливого призначення, необхідний комплексний підхід до її розробки і подальшого функціонування. Методика такого підходу зазвичай включає кілька етапів, зображених на рис. 5.1. Крім того, з метою відображення того, як збалансована система показників може бути інтегрована з бюджетуванням, орієнтованим на результат, на даному рис. стрілками відзначені подібні процеси, присутні в обох системах, відповідно, дані процеси ЗСП можуть служити етапами бюджетування, орієнтованого на результат бюджетування, орієнтованого на результат.

Як видно з рис. 5.1, у концепції ЗСП спочатку формулюються місія, цінності, бачення і стратегія, потім обираються складові системи показників, після цього під обрані складові, беручи до уваги результати управлінського огляду, формулюються цілі, показники та їх значення. Потім виробляються заходи, необхідні для досягнення встановлених значень, після реалізації яких отримують результати. Як вказують стрілки, результати діяльності, відповідно до ЗСП, дозволять більше дізнатися про стратегію і в результаті наблизитися до виконання місії.

Керуючись даними алгоритмом і допускаючи, що система бюджетування, орієнтованого на результат, тією чи іншою мірою вже існує в органах особливого призначення, була розроблена збалансована система показників діяльності органів особливого призначення, послідовність формування якої представлена далі.

Основоположним і об'єднуючим принципом управління будь-якою організацією є принцип постановки цілей. Використання в управлінні

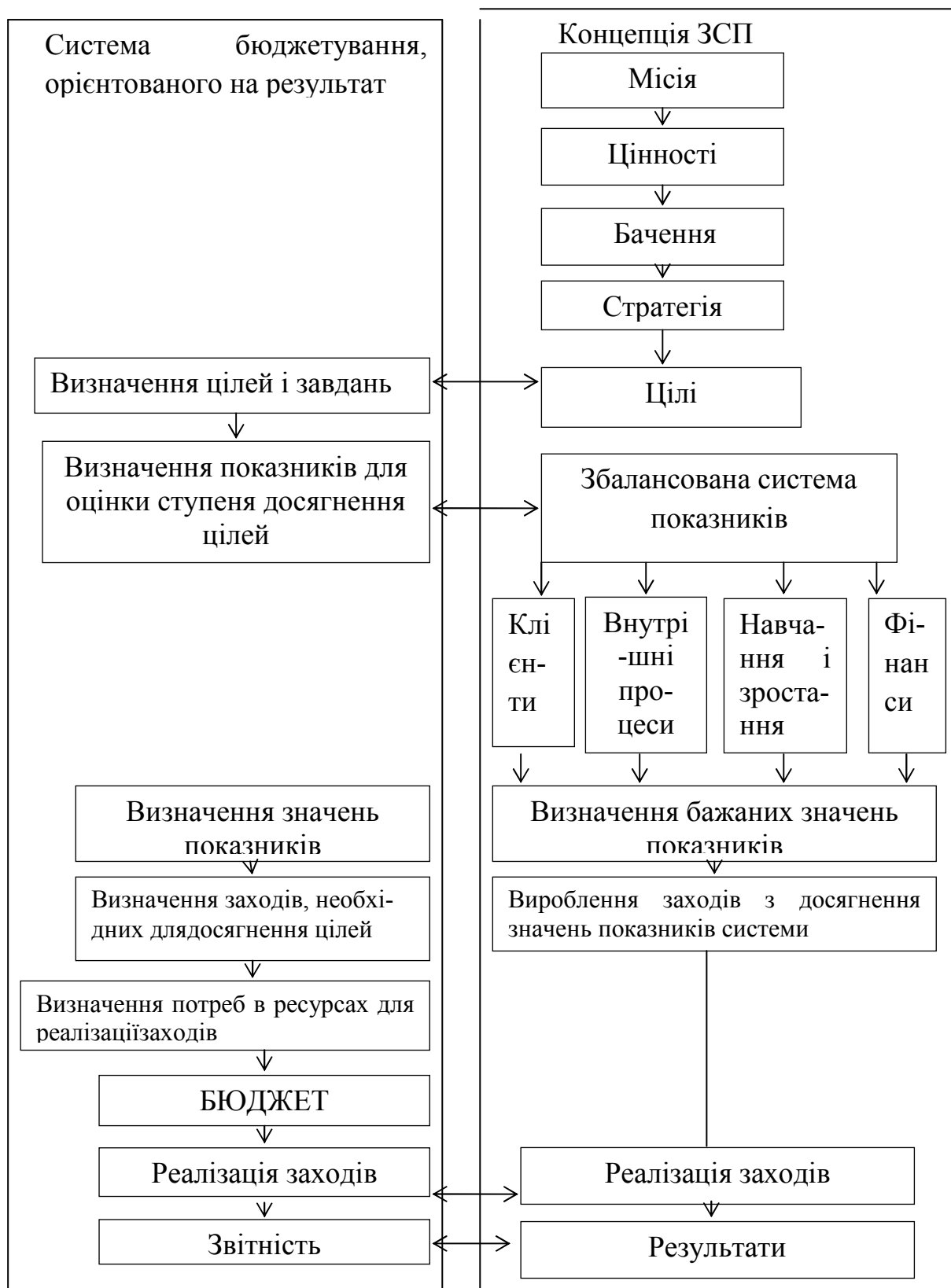


Рис. 5.1. Етапи розробки збалансованої системи показників і їх співвідношення з етапами бюджетування, орієнтованого на результат

розвитком органів особливого призначення програмно-цілевих методів вимагає ретельної уваги до проблеми цілепокладання, так як від того, наскільки якісно визначені цілі розвитку залежить і успіх досягнення кожної з них, і ступінь розвитку органів особливого призначення в цілому.

Питання про методи визначення мети, про побудову системи цілей, скоординованих між собою, підкріплених ресурсами реалізації є одним з основоположних не тільки в застосуванні програмно-цілевих методів, але і в цілому в теорії і практиці управління. У цілепокладанні завжди існує завдання – звести різноманіття виникаючих цілей до мінімуму, з мінімуму обрати головну, пріоритетну, при цьому виключити з цілей ті, що виступають як засіб досягнення інших цілей, а також ті, які не впливають на вибір альтернатив.

Методика формування збалансованої системи показників дозволяє вирішити вищезазначені завдання, так як побудова ЗСП починається з розробки місії, цінностей, бачення і стратегії, тобто в основі всього процесу розробки лежить послідовне визначення цілей – починаючи від абстрактної мети прагнення (місії) і закінчуючи конкретними цілями за кожною складовою системи, на підставі яких розробляються показники діяльності. Таким чином, концепція збалансованої системи показників не обмежується створенням і упорядкуванням показників, вона є механізмом, на основі якого можна управляти розвитком організації за допомогою чіткого формування цілей розвитку, визначення їх взаємозалежності і ступеня досягнення.

Першим етапом процесу розробки збалансованої системи показників є формулювання або підтвердження місії, цінностей, бачення і стратегії. Реалізація даного етапу вимагає врахування специфіки органів особливого призначення як ієрархічної структури, підпорядкованої Кабінету Міністрів України і функціонуючої, виходячи з напрямків, що встановлюються останнім. У зв'язку з цим виникає питання про те, хто формулює базові поняття, на яких в подальшому будується вся система управління. На жаль, повноваження щодо розробки стратегій на закріплені за жодним органом, а тому інтегроване стратегічне управління в країні не розвивається. На наш погляд, розробка

даного етапу все ж залишається за відповідними відомствами, які, орієнтуючись на визначені Кабінетом Міністрів України напрями (рамкову стратегію), повинна виробляти як мету-прагнення (місію), так і шляхи досягнення поставлених завдань (стратегії) і потім втілювати обрані стратегію в життя. Слід, однак, зауважити, що цілі можуть формулюватися, а потім оцінюватися з двох позицій: перша передбачає такі цілі, в яких акцентується увага на значенні органів особливого призначення у розвитку держави, друга – на такому функціонуванні служби, яка б оптимально справлялася з завданнями, поставленими вищестоящими структурами. В ідеалі цілі цих двох позицій повинні збігатися, так як Кабінет Міністрів (в даному випадку вищестояща структура) має визначати цілі розвитку публічної служби особливого призначення виходячи з цілей розвитку держави.

На сьогодні не завжди дотримується таке співвідношення, тому в даній роботі пропонується методика визначення мети, заснована на пріоритетах розвитку органів особливого призначення, що затверджуються Урядом, однак ініціатором даних пріоритетів служать безпосередньо органи особливого призначення, які під час розробки стратегічних цілей повинні виходити з потреб держави та суспільства.

Аналіз стратегічних програм розвитку органів особливого призначення дозволяє дійти висновку, що не існує єдиного підходу до їх формування та визначення пріоритетів розвитку. Деякі органи особливого призначення взагалі не мають таких програм (СБУ, органи прокуратури, НАБУ). Розглянемо деякі програми. Так, стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань на 2017 – 2022 роки, визначає його місію – встановлення справедливості у суспільстві шляхом незалежного та всебічного розслідування злочинів задля притягнення винних до встановленої Законом відповідальності, незважаючи на їхні посади, зв'язки та ресурси – та мету програми: побудова Державного бюро розслідувань як незалежного та ефективного правоохоронного органу, який:

- сприяє дотриманню справедливості у суспільстві шляхом всебічного, неупередженого розслідування злочинів, віднесених до його підслідності;

- має високопрофесійну та мотивовану команду;
- у роботі використовує новітні технології та сучасні світові практики;
- ефективно співпрацює з іншими державними органами України та
- міжнародними партнерами, громадянським суспільством, є прозорим та підзвітним у своїй діяльності;
- завдяки зазначеним якостям та компетенції досягає високих результатів, відповідно до визначених критеріїв ефективності.

Крім того, у Програмі визначені основні цінності команди Бюро: доброчесність; професійність; рішучість та відповідальність; командна робота та рівність можливостей [408].

Проте Програма не містить визначення показників та критеріїв ефективності.

Достатньо інформативною з точки зору наявності всіх необхідних складових є Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки – один з етапів впровадження Стратегічного плану (СП) розвитку судової влади України, ухваленого на XI З'їзді суддів України, який є вищим органом суддівського самоврядування. Ця Стратегія будується на стратегічних цілях, визначених в СП, і одночасно визначає більш конкретні заходи, кінцеві результати та вплив запланованих дій.

У цьому документі конкретизовано, зокрема показники впливу від реалізації всіх компонентів Стратегії:

- дослідження ступеню задоволення користувачів (які проводяться в рамках роботи системи управління ефективністю судової системи або зовнішніми спостерігачами) засвідчують підвищення довіри суспільства до судової влади та визнання її незалежності, прозорості, компетентності та підзвітності (точка відліку: 2014);
- проведені зовнішніми спостерігачами моніторингові дослідження судових процесів мають засвідчувати поліпшення стану справ щодо забезпечення справедливості проваджень в одному і тому ж вибраному суді або в апеляційному окрузі (точка відліку: 2014);

- зменшення протягом року структурних порушень, виявлених Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) в рішеннях, прийнятих українськими судами (точка відліку: 2015; до уваги беруться тільки рішення, прийняті українськими судами, починаючи з 2014 року, а саме пілотні рішення або справи, що повторюють одна одну);
- зменшення протягом року справ, в яких ЄСПЛ встановив факти розбіжностей у застосуванні закону українськими судами або ж факти порушень принципу незалежності або неупередженості суду, а також принципу справедливості процесу (точка відліку: 2015; до уваги беруться тільки рішення, прийняті українськими судами, починаючи з 2014 року);
- зменшення протягом року випадків, коли Комітет міністрів (КМ) Ради Європи (РЄ) встановлює факти невиконання індивідуальних заходів, передбачених рішеннями ЄСПЛ стосовно України (точка відліку: 2014);
- зменшення протягом року випадків, коли Україна піддається критиці з боку КМ РЄ за невиконання загальних заходів, яких вимагають рішення ЄСПЛ стосовно України (точка відліку: 2014);
- визнання з боку КМЄ прогресу в реалізації загальних заходів, які передбачаються рішенням у справі «Олександр Волков проти України»;
- зменшення протягом року загальної тривалості судових проваджень (від моменту подання початкового позову/«обвинувачення» до моменту прийняття «остаточного рішення у справі») в усіх видах проваджень (точка відліку: 2014; середня тривалість у попередньому році з розбивкою за видами проваджень (цивільні, кримінальні, адміністративні);
- зменшення кількості порушень судами правил управління фінансами, виявлених державними органами аудиту (точка відліку: 2014);
- збільшення протягом року виконаних запитів про міжнародну судову співпрацю та взаємну правову допомогу (точка відліку: 2014; з розбивкою за видами проваджень (цивільні, кримінальні, тощо);
- поліпшення позиції України в різних актуальних рейтингах, пов'язаних зі здійсненням правосуддя, в тому числі у Governance Indicators and

Rule of Law Index (World Bank Institute), рейтингах Freedom House, World Justice Project (Rule of Law Index), Transparency International (CPI etc.), Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI), WB Doing Business Index (точка відліку: 2014);

- визнання поліпшення стану справ в Україні щодо здійснення судочинства у звітах ЄС та різних документах політичного діалогу (наприклад, у звітах по виконанню Плану дій з лібералізації візового режиму) (точка відліку: 2014);

- визнання в попередніх та заключних звітах про донорські заходи, а також в звітах інших інформованих спостерігачів, включаючи ОГС та міжнародні організації, досягнень щодо забезпечення незалежності, підзвітності та компетентності української судової системи (точка відліку: 2014) [411].

Перелік конкретних завдань та очікуваних результатів містить і Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року, спрямована на набуття спроможностей збройних Сил для ефективного досягнення євроатлантичних стандартів та критеріїв, необхідних для набуття членства в НАТО; реагування на загрози національній безпеці у воєнній сфері, оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності [96].

Із часів відновлення державності України розвиток спроможностей сектору безпеки і оборони не був одним із пріоритетів політичного керівництва держави. Виконання найважливіших завдань відбувалося в складних соціальних та економічних умовах. Останні три роки через військовий конфлікт Україна перебуває в загостреній безпековій ситуації. Це вимагає, насамперед, перегляду підходів до забезпечення стійкості правоохоронних органів.

За таких умов чинна роль Міністерства внутрішніх справ України полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності як основи безпеки на території України та фактору стримування подальшого поширення російської агресії в європейському регіоні.

Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р, є логічним кроком розбудови та подальшої трансформації системи МВС, яка є продуктом інклюзивної державної політики, що спрямований на реалізацію потреб населення та розбудову безпечної європейської держави. Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів системи МВС з боку суспільства, продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових системи МВС.

МВС забезпечуватиме реалізацію цілей Стратегії, керуючись такими підходами:

- служіння суспільству:
- забезпечення дотримання прав людини і основних свобод як ключової цінності в діяльності органів системи МВС;
- реалізації органами системи МВС своїх функцій, керуючись потребами людини.
- підзвітність і демократичний цивільний контроль:
- становлення МВС, як суб'єкта системи демократичного цивільного контролю над органами системи МВС;
- удосконалення форм та способів демократичного цивільного контролю над органами системи МВС;
- відкритість і прозорість процесів підготовки і прийняття публічних рішень у системі МВС.
- залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища:
- тісна співпраця з територіальними громадами і суспільством у цілому;
- створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства;
- нетерпимість до корупції.

- сучасні практики управління:
- упровадження інноваційних рішень та інструментів державної політики;
- використання успішних міжнародних практик і сприяння реалізації пілотних проектів;
- управління та розумне делегування повноважень з метою створення сприятливого середовища для прийняття рішень, ініціативності та співпраці;
- розвиток соціальної компетентності і системи зворотного зв'язку з персоналом.
- інформатизація діяльності: підвищення ефективності роботи і взаємодії через максимальне використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації завдань органами системи МВС.

Стратегія розвитку системи МВС до 2020 року є візією розвитку органів системи МВС, як невід'ємної частини сектору національної безпеки України, та визначає наступні пріоритети їх діяльності (рис.5.2).



Рис.5.2. Пріоритети діяльності органів системи МВС

Ми не будемо детально розглядати сутність, значення і порядок розробки місії і стратегії, так як це питання може служити предметом окремого дослідження, однак для розкриття методики побудови системи цілей органів особливого призначення буде запропонований один з варіантів, заснований на аналізі як напрямків розвитку органів особливого призначення, так і досвіду в сфері стратегічного управління аналогічних органів зарубіжних країн.

У процесі формулювання місії органів особливого призначення було встановлено, що в даний час актуальними є три напрями діяльності:

- 1) дотримання та забезпечення прав людини;
- 2) протидія злочинності;
- 3) ефективне врядування, прозорість і підзвітність.

У той же час вивчення місій органів особливого призначення зарубіжних країн показало різноспрямованість в декларованих пріоритетах.

Досвід реформування поліцейської системи в країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії, балканських країн) свідчить про вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на реформаційні процеси в поліції, на саму сферу управління органами внутрішніх справ загалом, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів. Прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються населенню, поліпшення їхньої організації та розподілу між владними суб'єктами характеризують сьогодні стратегічні напрями розвитку поліції в багатьох країнах світу [413], яка набуває рис сервісної служби, що надає послуги громадянам на окремій території [402, с. 461].

Крім місії, необхідно визначити цінності – вічні принципи, якими керується організація. Вони відображають глибокі переконання, які поділяють співробітники організації і які проявляються в їх повсякденній поведінці [362]. На наш погляд, базою для формування цінностей можуть служити «Стандарти доброчесності», які містяться у Програмі розбудови доброчесності для підвищення ефективності відомств оборони та безпеки країн-учасниць НАТО

[138], «Модельний Кодекс поведінки державних службовців», схвалений Комітетом Міністрів Ради Європи [376] та Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року [14], що представляють собою основи поведінки публічних службовців, якими їм належить керуватися при виконанні посадових (службових) обов'язків (табл. 5.1). Після визначення місії і цінностей або ж одночасно з цим процесом формулюється бачення. Декларація про бачення являє собою вербальну картину того, якою організація хоче стати в майбутньому – через п'ять, десять або п'ятнадцять років; вона повинна якомога конкретніше описувати картину бажаного стану організації, а також бути основою для формулювання стратегій і цілей. Необхідно відзначити, що найчастіше бачення залежить від амбіцій керівників організації. Варіантами бачення можуть бути такі: «служба, яка орієнтована на ефективне виконання визначених державою завдань» [409].

Таблиця 5.1

Бангалорські принципи поведінки суддів

Показники	Принципи
Незалежність	Незалежність судових органів є передумовою забезпечення правопорядку та основною гарантією справедливого вирішення справи в суді. Отже, суддя має відстоювати та втілювати в життя принцип незалежності судових органів в його індивідуальному та колективному аспектах.
Об'єктивність	Об'єктивність судді є необхідною умовою для належного виконання ним своїх обов'язків. Вона проявляється не тільки у змісті винесеного рішення, а й в усіх процесуальних діях, що супроводжують його прийняття
Чесність та непідкупність	Чесність та непідкупність є необхідними умовами для належного виконання суддею своїх обов'язків
Дотримання етичних норм	Дотримання етичних норм, демонстрація дотримання етичних норм є невід'ємною частиною діяльності суддів.
Рівність	Забезпечення рівного ставлення до всіх сторін судового засідання має першочергове значення для належного виконання суддею своїх обов'язків.
Компетентність та старанність	Компетентність та старанність є необхідними умовами для виконання суддею своїх обов'язків.

Завершальною стадією першого етапу є розробка або підтвердження стратегії. Стратегія являє собою концептуальний елемент науки управління. У літературі даються різноманітні, часом прямо протилежні визначення стратегії. Найбільш послідовно поняття стратегії і принципів її формування представлені Г. Мінцбергом, Б. Альстрендом, Дж. Лемпелом [207], які пропонують розглядати стратегію як план, принцип поведінки, позицію, перспективи, прийом. Найбільш поширеним визначенням поняття «Стратегія» є визначення, сформульоване І. Ансоффом: «стратегія – це набір правил і прийомів, за допомогою яких досягаються основні цілі розвитку тієї чи іншої системи» [8, с. 7]. Стратегія є необхідним елементом для ефективної збалансованої системи показників. При розробці системи без стратегії вона буде являти собою набір фінансових і нефінансових індикаторів, що охоплюють всі чотири складових. При цьому, однак, не буде загального зв'язку або теми, що перетворює систему показників в єдине ціле. Стратегія є сполучною ланкою між окремими елементами ЗСП і об'єднує складові клієнтів, процесів, персоналу та фінансів в одне ціле.

Згідно з концепцією розвитку публічної служби особливого призначення основними перспективами її розвитку, а отже, її стратегією, є наступне: служіння суспільству шляхом забезпечення дотримання прав людини і основних свобод як ключової цінності в діяльності та реалізації органами особливого призначення своїх функцій на засадах антикорупційності, підзвітності та демократичного контролю, а також залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища.

Сформулювавши місію, бачення та стратегію, необхідно переходити до вибору складових. У цілому, вибір повинен бути заснований на тому, що необхідно для опису стратегії. Для первісної версії ЗСП можна зупинитися на варіанті, що складається з таких напрямів: клієнти, процеси, навчання і розвиток.

Наступним кроком, в якому найбільшою мірою знаходить свій вияв процес визначення мети, є формування стратегічної карти. Стратегія

передбачає рух організації від її нинішньої позиції до бажаного, але невизначеного майбутнього стану. Оскільки це майбутнє поки залишається невідомим для організації, шлях до нього складається з послідовності взаємопов'язаних гіпотез. Карта стратегії визначає ці причинно-наслідкові зв'язки, завдяки чому вони стають явно вираженими і придатними для здійснення контролю.

Карта стратегії (strategy map) – це діаграма або рисунок, що описує стратегію у вигляді набору стратегічних цілей і причинно-наслідкових зв'язків між ними [8, с. 37]. У карті стратегії знаходять своє відображення цілі, які є сполучною ланкою між стратегією, що складається із загальних пріоритетів, і показниками, що представляють собою критерії, що визначають ступінь досягнення останніх. Карта стратегії складається з цілей, сформульованих за раніше обраними складовими збалансованої системи показників. На рис. 5.3 представлений варіант карти стратегії органів особливого призначення.



Рис. 5.3. Структура концептуальної моделі управління розвитком публічної служби особливого призначення

Як видно з рис., ця карта складається з 12 цілей, взаємопов'язаних між собою і виконання цілей нижчого рівня веде до досягнення цілей вищого рівня. Також всі цілі підібрані і складені таким чином, щоб їх досягнення в результаті вело до досягнення місії.

На нижньому рівні знаходиться складова «Навчання і зростання персоналу», яка є основою всієї стратегічної карти, так як саме від уміння і бажання співробітників працювати залежить успішне функціонування всієї системи. Відповідно до назви блоку формулюються цілі. В даному варіанті це «розвиток професійних компетенцій» і «запобігання корупції», а також «запобігання професійній деформації».

На наступному рівні перебуває блок «Внутрішні процеси», в якому знаходять відображення цілі за всіма робочими процесами, пов'язаними з функціонуванням органів особливого призначення. Послідовність «Навчання і зростання персоналу» – «Внутрішні процеси» видається цілком логічною, тому що всі отримані знання та навички співробітники застосовують безпосередньо при реалізації своїх функцій. Базовою метою блоку «Внутрішні процеси» є «охорона і захист територіальної цілісності та безпеки держави, законності та правопорядку, захист прав, життя і здоров'я громадян». Досягнення цієї мети в сукупності з досягненням цілей блоку «Навчання і зростання персоналу» веде до підвищення ефективності функціонування органів особливого призначення. Цілі розвитку по кожному процесу відображають ті чи інші завдання стратегії. Співвідношення цілей блоку «Внутрішні процеси» і стратегічних перспектив розвитку органів особливого призначення відображено в табл.5.2.

У таблиці кожна мета стратегічної карти логічно співвіднесена зі стратегічною перспективою розвитку.

За логікою збалансованої системи показників для державних організацій подальша побудова стратегічної карти має здійснюватися ще на рівні «клієнти». Для того щоб визначити цілі клієнтської складової, перш за все, необхідно вирішити, хто відноситься до категорії клієнтів. По-перше, вирішуючи завдання створення безпечного середовища для існування та

розвитку держави, публічна служба особливого призначення надає комплекс послуг державі з досягнення її цілей. Таким чином, публічна служба особливого призначення «виносить» на ринок державних послуг (для споживача під назвою «держава») послуги щодо забезпечення законності, безпеки та правопорядку.

Таблиця 5.2.

Співвідношень цілей блоку «Внутрішні процеси» і стратегічних перспектив розвитку органів особливого призначення

Мета стратегічної карти	Стратегічна перспектива розвитку
Стратегічне планування розподілу ресурсів та управління ними	Удосконалення процедур
Підзвітність і демократичний цивільний контроль	Забезпечення відкритості та прозорості
Виявлення та попередження правопорушень	Забезпечення законності та правопорядку
Забезпечення дотримання прав людини і основних свобод	Зміцнення довіри до органів ПСОП з боку суспільства
Боротьба зі злочинністю	Створення безпечного середовища для існування та розвитку держави
Якісне адміністрування та прийняття управлінських рішень	Ефективне врядування та вдосконалення адміністрування

По-друге, здійснюючи відповідні процеси, публічна служба особливого призначення надає послуги громадянам щодо захисту та реалізації їх прав, законних інтересів та свобод.

У результаті в представленій стратегічній карті виділяється дві групи клієнтів: громадяни та держава, для якої визначено дві мети. По-перше, це «забезпечення охорони та захисту територіальної цілісності країни» і, по-друге, «забезпечення національної безпеки, законності та правопорядку», причому досягнення першої цілі сприятиме досягненню іншої.

Цілі клієнтської складової, на наш погляд, є пріоритетними, і саме їх досягнення показує, наскільки органи особливого призначення наближаються до виконання своєї місії.

Таким чином, процес визначення мети починається з визначення абстрактної мети прагнення (місії), включає розробку стратегічних цілей і закінчується формулюванням системи цілей за напрямками: персонал, внутрішні процеси, клієнти. Цілі кожної складової системи орієнтовані на реалізацію стратегії і пов'язані один з одним причинно-наслідковими зв'язками, що дозволяє аналізувати вплив досягнення тієї чи іншої цілі на цілі інших, більш високих рівнів (рис.5.4).

Після складання стратегічної карти на її основі розробляються показники, що відображають ступінь досягнення кожної мети. Саме завдяки такій основі показники дозволять оцінити не просто різні аспекти діяльності органів особливого призначення, а дадуть можливість провести аналіз впливучості виконання конкретних функцій на ступінь досягнення стратегічних цілей всієї системи органів особливого призначення.

Система показників діяльності являє собою одну з найважливіших підсистем механізму управління розвитком, заснованого на концепції ЗСП. Базуючись на стратегічній карті розвитку, система показників також включає в себе три складових за напрямками: клієнти, внутрішні процеси та персонал.

Структура збалансованої системи за кожною складовою представлена далі в роботі.

При формуванні стратегічної карти було визначено дві категорії споживачів, відповідно, показники діяльності визначаються для кожної з категорій.

Для категорії «громадяни» можливе використання двох комплексів показників. По-перше, це загальні, або ключові показники (за своєю суттю є запізнілими), по-друге, чинники досягнення результатів (випереджальні). У наявності випереджальних і запізнілих показників знаходить своє відображення один з принципів балансу системи.

В основі групи ключових показників схеми знаходиться такий показник як «рівень довіри громадян до органів особливого призначення», що є не випадковим, оскільки залучення суспільства до процесу створення

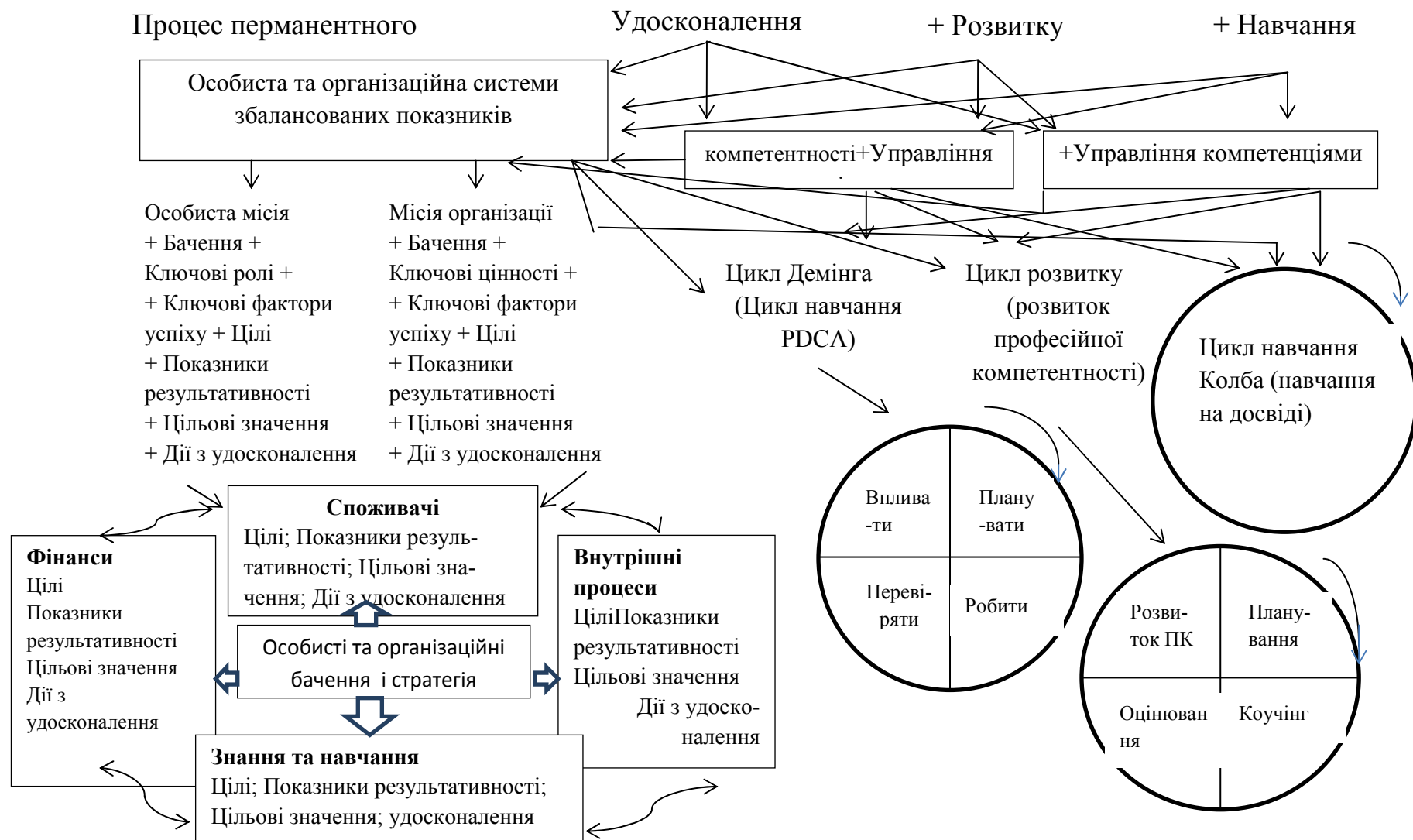


Рис.5.4. Концепція TPS (Total Performance Scorecard)

безпечного середовища можливе лише при максимальній довірі громадян до органів особливого призначення (рис.5.5).



Рис. 5.5. Показники клієнтської складової ЗСП

Друга група показників для категорії «громадяни» заснована на комплексній характеристиці послуг, позначеної як «цінність послуг для громадян». Ця група включає наступні складові: характеристика послуги, імідж органів особливого призначення та взаємини з громадянами.

Характеристика послуги включає в себе якість її надання та строки виконання. Послуги, які надаються органами особливого призначення – це комплексне багатокритеріальне явище, отже, неможливо дати оцінку його якості на основі одного простого показника. Досить поширеним способом в таких випадках є побудова узагальненого показника якості адитивного або мультиплікативного типу. Для оцінки якості цих послуг в даній роботі пропонується використовувати узагальнений показник. Крім того, показником якості послуги може служити факт її надання відповідно до адміністративного регламенту.

Імідж органів особливого призначення – це нематеріальний чинник, що впливає на задоволеність громадян їх роботою. Пропонується оцінювати його за допомогою такого показника як «рейтинг публічної служби особливого призначення в засобах масової інформації». Даний показник традиційно вважається важливим складовим елементом системи зв'язку органів особливого призначення розвинених країн з громадськістю. Зазвичай, формуванням рейтингу державних органів займаються організації, що враховують в методиці розрахунку рейтингу такі фактори, як кількість позитивних / негативних згадок про службу в ЗМІ, загальна кількість згадувань, обсяг відповідних матеріалів і т.п. В Україні такими організаціями можуть стати компанії, які вивчають громадську думку, наприклад соціологічні агентства – Центр Разумкова, Інститут соціологічних досліджень, а також аналогічні агентства, створені при ЗМІ.

Взаємовідносини з громадянами оцінюються за допомогою показників, що характеризують доступність і швидкість реакції співробітників органів особливого призначення на будь-які звернення громадян.

Клієнтом публічної служби особливого призначення, крім громадян, є також держава. У зв'язку з тим, що для держави важливо, щоб органи особливого призначення ефективно реалізовували правоохоронну, правозабезпечувальну та оборонну функції, то показником, що характеризує успішність такої роботи, є, на наш погляд, рівень безпеки в державі.

Індикатори та показники ефективності системи національної безпеки держави детально проаналізовані науковцями Інституту стратегічних досліджень [139, 375].

Рівень видатків на національну оборону у відсотках до ВВП є важливим показником обороноздатності держави. Нині нормою асигнувань на оборону в країнах НАТО є 2,2–2,5 % від ВВП. Наприклад, у 2010 р. він становив: у Франції – 2,3 % ВВП, Великій Британії – 2,7, Італії – 1,8, Німеччині – 1,3, США – 4,8, що в абсолютних цифрах у середньому дорівнює не менше, ніж 15 тис. дол. США на військовослужбовця на рік. У Польщі цей показник дорівнює близько 20 тис. дол. США [139]. Незважаючи на ризики для системи державних фінансів, зумовлені

негативним впливом на економіку України військових дій на Сході України, індикатор, який характеризує сферу національної оборони держави та показник його граничних значень, має відображати не тільки реальне економічне становище держави, а й повноту задоволення оборонних потреб, розподіл відповідних видатків за головними напрямками: на утримання ЗСУ; на їхню підготовку; розвиток озброєння, військової техніки й інфраструктури. Користуючись методом аналогій, заснованим на базах даних і знаннях про дану проблему, а також зважаючи на геополітичні цілі держави, вважається, що коефіцієнт фінансування потреб національної оборони має становити не менше 2 % від ВВП. Він має забезпечувати бюджет розвитку ЗСУ і підтверджувати прагнення держави підтримувати в належному стані бойову готовність армії [139].

Аналіз відповідності кількісно-якісних показників ЗСУ економічним можливостям держави свідчить про те, що неможливо охарактеризувати достатність фінансового забезпечення Збройних сил таким показником, як відсоток від ВВП [139]. На думку авторів [87], цей показник переважно демонструє навантаження на економіку держави, пов'язану з утриманням та розвитком Збройних сил. Відсоток від ВВП не дає змоги зіставити потреби ЗСУ, залежні від їх бойового складу та чисельності, з фінансуванням в абсолютних величинах. І це за умови, коли розроблення оборонних програм і порівняння потенціалу розвитку військ різних держав засновані на їх чисельності. Зважаючи на зазначене та суттєві недоліки у фінансовому забезпеченні ЗСУ, що не сприяють якісному реформуванню і розвитку національного війська, а також умови розроблення спеціальної методики оцінки граничних значень, рівень фінансових витрат у розрахунку на одного військовослужбовця можна розглядати як коефіцієнт фінансування потреб національної оборони держави.

Злочинність – відносно масове, історично мінливе, соціальне і кримінально-правове явище, що є цілісною сукупністю усіх злочинів, вчинених на певній території за відповідний період часу. Незважаючи на всі труднощі, порівняльно-статистичне вивчення злочинності дає можливість виявити

основні тенденції, динаміку цієї злочинності у світі, її структуру й особливості регіональних проявів. У світовій практиці визнано, що перевищення граничного значення 5 – 6 злочинів на 100 осіб упродовж року може призвести до криміналізації суспільних відносин у державі [424].

Існують кількісні показники статистики правоохоронних органів та судів[279], які охоплюють усю сукупність різнобічних їхніх функцій. Виокремлюючи сукупність питань, які безпосередньо стосуються боротьби зі злочинністю, слід установити дві головні групи показників: показники розслідування і попередження злочинів; показники адміністративних стягнень.

До першої групи належать показники врахування злочинів, оперативної роботи їх розслідування, руху кримінальних справ, кількості затриманих, засобів розкриття і попередження злочинів. До другої групи входять кількість адміністративних правопорушень і сума накладених за їх скоєння адміністративних стягнень.

Урахування кримінальних справ слідчими органами поєднується з обліком їхнього руху. Відповідно виокремлюють: залишок незакінчених справ на початок звітного періоду; прийнято справ до провадження у звітному періоді; закінчено справ з обвинувальним висновком; закінчено справ із постановою про застосування примусових заходів медичного характеру; закінчено справ з постановою для вирішення судом питання про звільнення обвинуваченого від кримінальної відповідальності; закрито справ; направлено справ за підслідністю; приєднано до інших справ; залишок незакінчених справ на кінець звітного періоду[279].

До показників, які характеризують наслідки оперативної роботи органів слідства, належать: кількість розкритих злочинів, кількість арештів, кількість справ, направлених до суду, кількість припинених розслідуванням кримінальних справ, тривалість розслідування злочинів. Статистикою розслідування злочинів розроблено також узагальнювальні показники оперативної роботи[279].

До системи показників статистики органів прокуратури крім характеристик слідчої її діяльності належать показники судового та загального нагляду.

Система показників судових органів поділяється на три групи: показники судової організації; показники кримінального і цивільного судочинства; характеристики засуджених і виконання судових рішень[279].

Показники виконання судових рішень відображають кількість виправних колоній загального, посиленого, суворого та особливого режиму, слідчих ізоляторів і тюрем, виховно-трудових колоній, ЛТП, їх лімітну наповнюваність; чисельність та склад контингенту в установах з питань виконання покарань, наявність та склад засуджених і їхній рух у названих закладах; стан дисципліни і злочинності серед засуджених; заходи адміністрації установ з виконання покарань щодо виправлення і перевиховання засуджених.

У нашій системі збалансованих показників доцільно використовувати відносні показники (у %), щоб можна було співставляти значення за різними елементами системи. Для об'єктивного оцінювання доцільно використовувати коефіцієнти насильницьких, корисливих, економічних, корупційних злочинів, злочинів проти особистості тощо. Сукупність різних коефіцієнтів дає змогу об'єктивніше оцінювати рівень злочинності та її видів і дає можливість аналізувати її в динаміці та просторі[279]. ДФС має власні показники ефективності, які відображені у Стратегії її розвитку [409].

Перш ніж визначити показники внутрішніх процесів, необхідно проаналізувати не тільки цілі, заявлені в стратегічній карті в блоці внутрішніх процесів, але визначити послідовність здійснення цих процесів в функціонуванні органів особливого призначення. Цей ланцюжок починається з превентивних процесів, триває в реактивних процесах і закінчується проактивними процесами. Крім того, здійснення вищеназваних процесів неможливо без їх фінансування, яке позначено окремо від загального процесу, так як розподіл ресурсів впливає на кожен складову позначеної ланцюжка.

У сучасних умовах розвитку демократичної, правової держави профілактика правопорушень розглядається як важливий напрям внутрішньої політики України. Залучення населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень є одним з пріоритетних шляхів протидії злочинності, зменшення масштабів її розповсюдження, покращення криміногенної обстановки. Це суттєвий резерв у сприянні роботі посадових осіб органів особливого призначення в охороні правопорядку, що вимагає належного правового забезпечення. Виходячи з розуміння превентивних процесів як профілактики правопорушень – специфічної сфери соціального регулювання, управління та контролю, що має багаторівневий характер та має на меті протидію правопорушенням шляхом виявлення та усунення її детермінант, слід дослідити різні аспекти функціонування системи профілактики правопорушень, які пов'язані як з вирішенням загальних завдань соціального розвитку, так і спеціалізованих завдань у сфері профілактики правопорушень і негативних соціальних явищ. Зрозуміло, що зв'язок між різними видами (рівнями, формами) профілактики правопорушень носить не лінійний, а багатозначний, взаємодоповнювальний характер. Відтак, система превентивних процесів в органах особливого призначення має бути взаємозалежною [124].

Реактивний процес – другий основний процес в загальній моделі внутрішньої ланцюжка – це правоохоронна, правозабезпечувальна та оборонна діяльність, миттєва реакція на правопорушення, злочин або можливу небезпеку.

Проактивний процес – це реакція на виклики, пошук рішень та реалізація дій. У ситуації особливого періоду у житті нашої держави діяльність усіх органів особливого призначення повинна мати проактивний характер, зокрема забезпечувати належне реформування органів відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини тощо.

Остання складова збалансованої системи формує показники, пов'язані з навчанням і розвитком персоналу. Показники перших компонентів ЗСП, що

відображають стан споживачів і внутрішніх процесів, спрямовані на кардинальне поліпшення функціонування органів особливого призначення. Складова навчання і зростання забезпечує відповідною інфраструктурою для досягнення цих цілей. Стратегічні завдання даного компонента ЗСП є факторами виконання планів, поставлених першими двома. Розгляду цього компонента присвячений наступний підрозділ дослідження.

Сформовану модель збалансованої системи показників необхідно проаналізувати на предмет збалансованості в трьох аспектах: запізнілі показники повинні бути збалансовані випереджаючими, внутрішні – зовнішніми. Внаслідок того, що дані критерії є за своєю суттю логічними, для доказу їх виконання можна застосувати такі методи як метод парних порівнянь, логіко-смысловий аналіз, аналіз причинно-наслідкових зв'язків.

Причинно-наслідковий зв'язок між факторами і отриманими результатами відображена в парах запізнілі – випереджальні показники. Так, в парі «Індекс підвищення кваліфікації» – «Оцінка задоволеності співробітників за результатами опитування» перший показник є випереджальним, тобто це той фактор діяльності, який в підсумку може вплинути на задоволеність працівника (табл.5.3).

Проаналізувавши 55 пар показників з'ясувалося, що 82% пар є різноплановими, тобто один з показників є випереджальним, а інший – запізнілим. Після проведення аналогічної процедури по кожному напрямку було встановлено, що побудована система показників є збалансованою.

Представлена модель збалансованої системи показників – це набір показників, що піддаються вимірюванню і заснованих на стратегії розвитку публічної служби особливого призначення. Крім того, в системі простежується взаємозв'язок даних показників, тому можна прогнозувати, як зміна значень показників нижніх рівнів відіб'ється на значенні показників більш високого рівня. Однак структурування системи показників і їх підбір у відповідності зі стратегією – це початкова стадія впровадження концепції ЗСП. Алгоритм

Охоплення співробітників системою управління роботою за індивідуальними показниками ефективності	з/в	з/в	в/в	в/в							
Показник ризику професійної деформації	в/з	з/в	в/з	з/з	в/з						
Кількість звільнень за службовою невідповідністю	в/з	з/в	з/в	з/в	з/в	в/з					
Кількість робочих місць з розробленою структурою компетенцій	з/в	з/в	в/в	в/в	в/в	в/в	в/з				
Результати щорічного оцінювання	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в			
Кількість корупційних правопорушень серед співробітників	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в	з/в		
Показник відповідності етичним стандартам	в/з	в/з	в/з	в/в	в/в	з/в	в/з	в/з	в/з	в/з	

Після встановлення очікуваних значень показників здійснюється їх перетворення в реальні дії, тобто визначаються заходи, які можуть являти собою конкретні програми, види діяльності, проекти або дії, здійснювані для виконання встановлених цільових значень.

Первісне визначення заходів збалансованої системи показників діяльності органів особливого призначення доцільно проводити, керуючись існуючими Планами роботи окремих органів.

Алгоритм визначення заходів збалансованої системи показників може мати вигляд, зображений на рис.5.6.

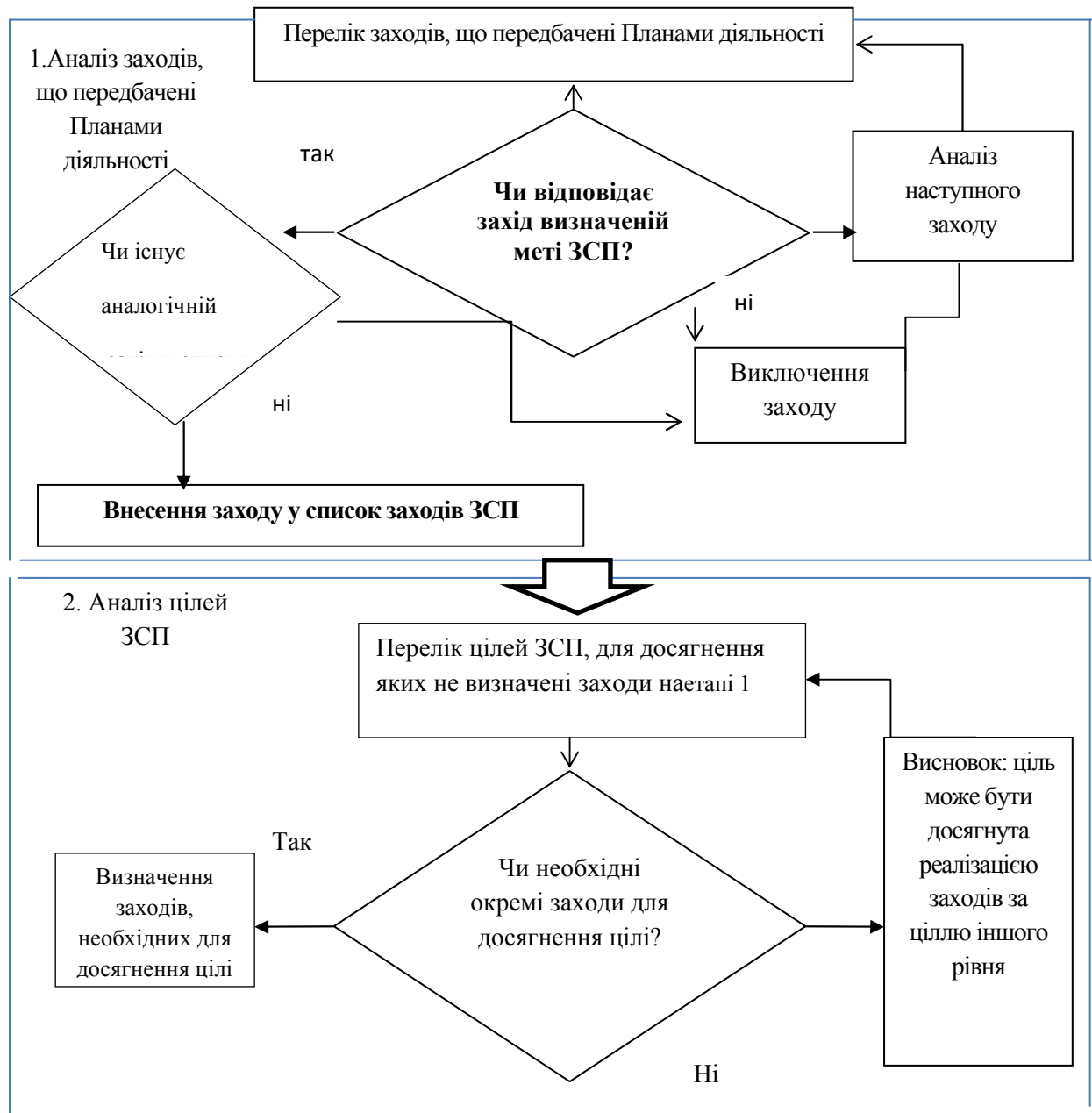


Рис. 5.6. Алгоритм визначення заходів ЗСП

Запропонований алгоритм складається з двох блоків. У першому блоці необхідно провести ретельний порівняльний аналіз заходів, передбачених різними планами роботи, на предмет їх відповідності цілям ЗСП і вибрати відповідні. Такий аналіз дозволить також виділити не тільки ті заходи, які необхідні для досягнення цілей збалансованої системи показників, але дозволить виключити дублюючі один одного.

У другому блоці потрібно визначити цілі і показники ЗСП, досягнення яких не представляється можливим за допомогою існуючих заходів. Цілі, що залишилися без заходів або повинні бути доповнені відповідними заходами, або має бути прийнято рішення, що дана ціль, будучи ціллю досить високого рівня, може бути досягнута через реалізацію заходів, спрямованих на досягнення цілей нижчого рівня. У результаті сформується список заходів, що відповідають кожному показнику ЗСП. Потім всі заходи повинні бути приведені в систему за аналогією з системою показників, з тим, щоб однозначно простежувалася ступінь їх реалізації та вплив на досягнення стратегічних цілей.

Підсумком даної роботи повинна стати система цілей, показників, їх значень і заходів, за допомогою яких встановлені значення будуть досягнуті. Подальшими етапами механізму управління розвитком служать розподіл ресурсів на реалізацію заходів, моніторинг і подальший аналіз результатів. На окрему увагу заслуговує процедура аналізу результатів. Очевидно, що не всі показники є ключовими, і їх критичні значення можуть варіюватися в різних межах. Тут необхідно встановити ступінь важливості повного досягнення значення того чи іншого показника. Пропонується визначати критичні показники виходячи з логіки концепції збалансованої системи показників, тобто три ключові показники клієнтського напрямку оцінювати як дуже важливі з обов'язковістю повного досягнення запланованого значення. Крім ретельного контролю за досягненням даних показників, слід приділяти увагу процедурі встановлення планових значень даних показників, тобто прогнозування. Крім того, факт недосягнення запланованих значень даних показників, можливо,

потребує процедури перегляду цілей за іншими напрямками системи і відповідних цим цілям показників. Для решти показників можна встановлювати процентні відхилення від граничних значень, виходячи з накопиченого досвіду і думок експертів.

Особливу увагу також хотілося б звернути на деякі аспекти, врахування яких обов'язкове в процесі розробки і впровадження збалансованої системи показників:

1) Одним з основних умов успішного освоєння ЗСП є зацікавленість і підтримка вищого керівництва органів особливого призначення;

2) Процес розробки ЗСП не може проходити в ізоляції, необхідно створення групи, що включає представників відділів за ключовими напрямками діяльності;

3) Даний інструмент не вийде за межі теорії, поки не буде налагоджена система постійної звітності, завдяки якій стає можливим аналіз результатів і обговорення стратегії. Форми звітності можуть бути складені з використання різних програмних засобів, починаючи з таблиць Microsoft Excel і закінчуючи спеціальними системами звітності ЗСП, кількість яких налічує десятки;

4) ЗСП – динамічний інструмент, який піддається змінам і навіть вимагає їх по мірі того, як умови існування організації змінюються. ЗСП потребує щорічного перегляду відповідно до звичайного циклу планування. Основні елементи ЗСП – цілі, показники, їх значення і заходи – можуть змінюватися щороку. Можлива зміна формулювань цілей для того, щоб краще відобразити основне призначення або внести уточнення в термінологію. Показники підлягають змінам різного роду, серед яких – зміни в методиках розрахунків, описах, періодичності складання звітів про результати. Кількість показників може зменшуватися по мірі того, як організація все більше звикає до роботи у межах ЗСП. Плановані значення показників можуть оновлюватися щороку або протягом року в тому випадку, якщо вони виявляться або занадто напруженими або, навпаки, передбачають незначні можливості для вдосконалення. Заходи

підлягають щорічному перегляду, який проводиться поряд зі складанням бюджету.

5) Не дивлячись на те, що, як було зазначено вище, ЗСП – це динамічний інструмент, який повинен змінюватися для того, щоб постійно бути націленим на майбутній період, дана система в той же час повинна залишатися досить стабільною, так як постійне впровадження нових елементів ускладнює порівняння.

5.4. Оцінювання розвитку посадових осіб публічної служби особливого призначення

Сукупність показників даного напрямку складається з трьох груп. По-перше, до них належить група загальних показників, які характеризують кадрову ситуацію в цілому. По-друге, це група показників, за допомогою яких можна оцінити фактори, що впливають на показники першої групи. Таким чином, заходи, спрямовані на зміну значень показників другої групи непрямым чином будуть також впливати на показники першої.

Як видно з рис. 5.7, показник задоволеності працівника вважається фактором, що забезпечує два інших: збереження кадрів і ефективність працівника. Наявність даного показника в ЗСП свідчить про важливість задоволеності працівника своєю діяльністю, так як саме цей фактор вважається причиною підвищення продуктивності, відповідальності, якості.

Зазвичай організації оцінюють ступінь задоволеності персоналу на основі щорічних опитувань. Іноді такі опитування проводяться щомісяця, і участь в них беруть навмання вибрані співробітники. Загальний результат опитування вноситься в ЗСП, що дає можливість керівникам визначити ставлення персоналу до виконуваної роботи і організації в цілому по кожному підрозділу та відділу.

Показник збереження кадрового складу спрямований на те, щоб зберегти співробітників, в професіоналізмі яких ПСОС зацікавлена надзвичайно. Для цього

в них роблять довгострокові інвестиції, оскільки небажана втрата навіть одного з таких службовців загрожує інтелектуальними втратами для всієї організації. Співробітники, які пропрацювали тривалий час, є носіями загальних цінностей, знань організаційного процесу. Пропонується вимірювати цей показник відсотком плинності кадрів.

Існує багато способів оцінювання ефективності персоналу. В органах особливого призначення проблема діагностики особистих і професійних якостей має надзвичайну актуальність. Ми пропонуємо відповідний діагностичний інструментарій, які ми деталізуємо у Додатку К.



Рис. 5. 7. Показники складової навчання і зростання посадових осіб ПСОП

Крім того, як видно з рис. 5.7, на основні показники, що характеризують кадрову ситуацію в органах особливого призначення, впливають такі чинники як

рівень професійної компетентності персоналу і продуктивне професійне середовище, що складається в процесі роботи.

Першою складовою факторів є необхідний рівень професійної компетентності персоналу, високі вимоги до якого обумовлює процес навчання. Навчання розглядається з двох точок зору: необхідний рівень навчання і відсоток працівників, що потребують його. Якщо необхідний рівень невисокий, то достатньо звичайної програми. У цьому випадку фактор навчання не настільки пріоритетний в ЗСП.

Стратегічне завдання – потреба перенавчити персонал або вдосконалити наявні сфери компетенції для досягнення головної стратегічної мети. Воно використовується, коли цільова група працівників має потребу в навчанні новим стратегічним сферам компетенції високого рівня.

Верхня половина зображеного на рис. 5.7 елемента відображає те становище, коли навчання персоналу є дуже важливим фактором досягнення цілей, поставлених в складових внутрішніх процесів та споживачів. Ліва верхня частина рис. 5.7 відображає те становище, коли невелика частина працівників має потребу в навчанні з ключових моментів, необхідних для досягнення цілей. Права ж частина відображає ситуацію, коли орган особливого призначення обрав новий напрямок розвитку, що вимагає масового перенавчання персоналу.

Показником фактора необхідних навичок і сфер компетенції персоналу обраний індекс підвищення кваліфікації, який розраховується в різних розрізах: за категоріями співробітників, за підрозділами. Розрахунок показника здійснюється в балах на підставі спеціалізованого критерію, що враховує три вимоги – зростання кількості співробітників, які пройшли різні форми навчання, поліпшення якості навчання і оптимізацію його вартості. Залежно від обраного сценарію навчання (стратегічне, масове, вдосконалення компетенції) буде варіюватися і оптимальне значення даного індексу.

Навіть кваліфікований персонал, який має доступ до всієї необхідної інформації, не зможе внести повноцінний внесок в успішну діяльність організації, якщо відсутня його мотивація і не надана свобода в прийнятті

рішень. Це ще один фактор складової навчання і розвитку, який сфокусований на внутрішньому кліматі організації, що створює умови для мотивації та ініціативності працівників. Відразу необхідно зазначити, що у зв'язку з тим, що органи особливого призначення є спеціалізованими установами, говорити про свободу прийняття рішень кожним співробітником не представляється можливим, тому що вся послідовність дій досить чітко і однозначно формалізована. Однак персонал повинен бути мотивований на виконання своєї роботи, і дане питання є одним з основних в складовій навчання і розвитку.

Для оцінки стану продуктивності професійного середовища в органах особливого призначення пропонується використовувати наступні показники:

- кількість інноваційних пропозицій, отриманих від співробітників служби;
- охоплення співробітників системою управління роботою за індивідуальними показниками ефективності;
- кількість робочих місць з розробленою структурою компетенцій.

Перший показник спонукає весь персонал брати участь в постійному процесі вдосконалення діяльності органів особливого призначення. Він може бути доповнений кількістю прийнятих пропозицій, яке свідчить про їхню якість, з одного боку, і про те, що ці пропозиції цінують і приймають всерйоз, – з іншого.

Існування системи індивідуальних показників ефективності є одним з основних стимулів для мотивації співробітників до роботи. Така система не тільки сприяє змагальному духу в колективі, але і допомагає побачити кожному окремому працівнику його особистий внесок в справу досягнення цілей організації, так як система індивідуальних показників повинна бути заснована на загальній системі показників діяльності. Крім того, підвищується особиста відповідальність за виконання роботи.

Нарешті, третій показник – кількість робочих місць з розробленою структурою компетенцій – відображає можливість кожного співробітника бути впевненим у правильності виконання своїх обов'язків і в своїх правах на

прийняття того чи іншого рішення, що сприяє створенню сприятливого клімату в колективі в процесі виконання кожним своєї роботи.

Аналіз причин порушень законності і службової дисципліни посадовими особами публічної служби особливого призначення, дозволяє припустити, що природа цих негативних явищ тією чи іншою мірою пов'язана з професійною деформацією особистості. Ця проблема відносно державної служби уперше була висвітлена в роботах М.В. Сіцинської [396].

Деформація особистості – це багаторівневе явище, тому спробуємо висвітлити цю проблему лише тією мірою, яка дозволить намітити основні шляхи її профілактики.

Діяльність публічної служби особливого призначення зумовлює владні повноваження, які надані для більш повної реалізації посадових обов'язків, спрямованих на забезпечення безпеки, благополуччя і спокою громадян. Вони проявляються в можливості застосування санкцій примусу, з'ясування детальних обставин особистого життя людей, обмеження свободи окремих громадян, застосування сили та под. Небезпека полягає в тому, що у співробітників може вироблятися схильність до надмірного використання названих методів роботи. Недостатня професійна підготовка і відсутність належних спеціальних знань і умінь також спонукають діяти з позиції сили і ведуть до професійної деформації особистості співробітника.

Специфіка публічної служби особливого призначення, що проявляє себе в рисах екстремальності і психофізичних перевантаженнях, є одним з факторів, які безпосередньо впливають не тільки на психологічний стан, але і на виникнення професійної деформації особистості співробітників. Публічній службі особливого призначення притаманна підвищена відповідальність за характер і результати своїх дій, коли успіхи можуть надаватися непоміченими, але майже кожна помилка стає об'єктом пильної уваги керівництва і може призвести до юридичної відповідальності. Співробітники більшості підрозділів орієнтовані на громадян, які звернулися за професійною допомогою. Усвідомлення співробітником важливості прийнятих рішень і врахування

можливих негативних наслідків викликає стан напруги і тривоги. У результаті ступінь відповідальності і навантаження по службі зростає, що створює передумови для формування дезадаптивних характеристик особистості [432].

Діяльність посадових осіб публічної служби особливого призначення характеризується високою емоційною насиченістю при дефіциті позитивних вражень. Негативні емоції їм доводиться пригнічувати, нерідко емоційна розрядка буває відстрочена на тривалий період. Представники органів правопорядку часто стикаються з несправедливістю, що викликає емоції ненависті і злоби. Постійне перебування в екстремальних умовах призводить до втрати психічної енергії і фізичних сил. В одних випадках переважають зниження працездатності, труднощі у концентрації уваги і прийнятті самостійних рішень, емоційна нестійкість і швидка стомлюваність, в інших – безглузді агресивні тенденції.

Виховання особового складу, формування духовно-моральних якостей співробітників в системі публічної служби особливого призначення відводиться особливе місце. В даний час важливо, щоб робота з особовим складом була орієнтована на виховання у співробітників поважного ставлення до гідності громадян, постійного захисту прав людини і громадянина, неухильного виконання вимог нормативних актів, принципів Присяги [413].

Найважливішою складовою виховної роботи є удосконалення системи інформаційно-пропагандистського впливу на особовий склад, націленого на розвиток почуття гордості за свою державу, державного мислення, формування у них чіткої позиції в оцінці та розумінні державної політики, виховання в душі відданості Батьківщині.

Матеріальним підкріпленням виховного процесу є заходи по зміцненню соціальної захищеності співробітників, які повинні поширюватися і на ветеранів і пенсіонерів. Турбота про колишніх співробітників, неформальна допомога їм народжує у працюючих осіб почуття впевненості в майбутньому.

Велика роль ритуалів в професійному вихованні, в підвищенні культури професійного самовизначення. Клятва, присяга, інші ритуали, правильно

організовані, допомагають новачкам швидше і точніше зрозуміти сутність своєї діяльності. Ритуально-церемоніальні форми виконання професійних, посадових ролей – це форми особистісного включення людини в професійне середовище, які забезпечують фіксацію і трансляцію значущих професійних цінностей, традицій, шаблонів поведінки; закріплюють і вдосконалюють норми трудової і професійної моралі та етикету; фіксують і підтримують стійкість і психологічну єдність зі своєю професійною організацією, полегшують процеси професійного самовизначення.

Велику роль у вихованні повинен зіграти Кодекс поведінки посадових осіб публічної служби особливого призначення як представників влади, особливо в галузі регулювання відносин «громадянин-службовець». Основою цього документа можуть послужити Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [116], які були розроблені з метою підвищення довіри суспільства до державних інститутів, забезпечення умов для сумлінного та ефективного виконання державними службовцями посадових обов'язків, виключення зловживань на державній службі. У цьому документі проголошуються принципи здійснення службової діяльності в межах, встановлених законами, а також дотримання норм службової, професійної етики та правил ділової поведінки.

При розробці Кодексу поведінки посадової особи публічної служби особливого призначення було б корисно звернутися до досвіду вирішення проблеми етики державних службовців за кордоном. Зокрема, американці надають цьому питанню велике значення. Вперше Кодекс етики урядової служби з'явився в США у 1958 р.; потім удосконалювався у відповідних законах [14, 215, 219]. Основні принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату спрямовані на запобігання корупції, обману, зловживань в держустановах, сумлінне виконання своїх посадових обов'язків, дотримання всіх законів і правил держави.

Метою виховної роботи в освітніх установах публічної служби особливого призначення має стати формування вищих духовно-моральних

якостей у випускників, засвоєння курсантами та слухачами нових соціальних ролей: захисника Вітчизни, інтересів держави і громадян, професіонала, сім'янина. Для майбутньої професійної діяльності слухачів важливий процес цілеспрямованого виховання відповідального ставлення до дотримання законності.

Важливим моментом виховної роботи з особовим складом повинна стати робота з начальницьким складом, з керівниками органів особливого призначення. Виховання грамотного, чесного, мужнього співробітника публічної служби особливого призначення – необхідна умова для запобігання розвитку професійної деформації особового складу.

Суттєве значення має цілеспрямована виховна робота з окремими категоріями працівників, які допускають порушення дисципліни, аморальні вчинки. Видається необхідною спеціальна професійно-психологічна підготовка за двома напрямками. Перше передбачає проведення занять, які присвячені безпосередньо питанням дотримання законності з детальним аналізом конкретних порушень, причин, умов, факторів, які їм сприяли. Другий напрям – формування і розвиток індивідуально-особистісних характеристик, які блокують деформуючі впливи, про що буде зазначено далі.

Для ефективної службової діяльності та запобігання розвитку професійної деформації в органах особливого призначення важливе значення має здоровий морально-психологічний клімат в підрозділах.

Колективи органів особливого призначення пред'являють жорсткі вимоги до поведінки своїх членів як на службі, так і поза нею. У багатьох колективах позаслужбовий аспект життя працівника піддається досить істотному громадському контролю і неформальній регламентації [418].

Не всякий колектив здатен створювати необхідні умови для виховання дисциплінованості, свідомості, почуття службового обов'язку. Нерідко соціальна активність особистості стримується неофіційною думкою тієї чи іншої групи: в деяких випадках професійне ядро колективу може згуртуватися на нездоровій основі і намагатися нав'язати свій стиль поведінки іншим членам

колективу. Це може призводити до таємного переховування злочинів, фальсифікації та інших порушень дисципліни і законності. Головна роль у формуванні здорового колективу відводиться керівникам всіх рангів. Саме на них лежить відповідальність за обстановку взаємної вимогливості, соціальної справедливості в підрозділі.

Робота з колективом повинна включати формування позитивного морально-психологічного клімату, доброзичливого і вимогливого ставлення до кожного співробітника, домінування позитивних колективних та групових традицій, вироблення психологічно компетентного динамічного стилю керівництва.

У системі інститутів, що забезпечують комплекс виховної роботи, особливе місце займають громадські формування: ради наставників, ради ветеранів, зборів співробітників, суди офіцерської честі. Велике значення для згуртування колективу, для успішної адаптації молодих співробітників набуває наставництво, яке є важливим засобом підвищення їх професіоналізму, трудового і морального виховання. Дослідження показують, що там, де добре налагоджено наставництво, допускається менше порушень службової дисципліни, краще моральний клімат в колективі.

Важливим напрямком у боротьбі з професійною деформацією посадових осіб публічної служби особливого призначення є вдосконалення роботи з кадрами. Світовий досвід показує, що дієвим засобом поліпшення кадрового складу державного апарату є організація публічної служби на принципах службової кар'єри[368].

Первісне отримання того чи іншого звання, подальше просування співробітника службовими сходами повинно залежати тільки від об'єктивних чинників: від освітнього рівня, здібностей, стажу роботи, її результативності. Прагнення до успішної кар'єри необхідно стимулювати всією системою офіційних і неофіційних норм, існуючих в суспільстві.

Під час дії даного механізму на рішення вступити на службу в органи особливого призначення буде впливати не тільки бажання захищати закон і

забезпечувати безпеку співгромадян, а також можливість зробити кар'єру, підвищити соціальний статус і матеріальне становище.

За дослідженнями зарубіжних авторів, більшість тих, хто йде в поліцію США і Західної Європи, є вихідцями з середньої або вищої групи нижчої верстви суспільства. Поліцейська служба вважається більш престижною, ніж професії, де переважає фізична праця[456].

Співробітників поліції, навіть на найнижчих щаблях службової драбини, відносять до членів середніх верств суспільства, тому вступ на роботу в поліцейські органи для більшості пов'язаний з індивідуальним поліпшенням соціального статусу. Ймовірність розвитку професійної деформації значною мірою залежить від реальності перспектив професійного зростання і наявності офіційних наказів, що підтверджують цю реальність. З огляду на обмежені можливості реального переміщення гідних посадових осіб публічної служби особливого призначення на відкриті вакансії, зростає значення форм реалізації права на просування по службі, не пов'язаних з безпосереднім заміщенням вищестоящої державної посади. У зв'язку з цим необхідна розробка системи офіційного просування досвідчених співробітників «всередині посади» та здійснення матеріального стимулювання цих співробітників.

Дієвим бар'єром для боротьби з порушеннями дисципліни і законності в державних установах може стати регулярне оцінювання співробітників.

Оцінювання дозволяє: формувати механізм запобігання корупції в системі органів особливого призначення; створити матеріально-фінансові, соціальні, правові умови для активізації діяльності співробітників; застосовувати в разі потреби заходи примусу для підтримки службового порядку і виконання завдань, що стоять перед цими органами; виявляти причини і умови, що сприяють неналежному виконанню службових обов'язків.

У загальному вигляді профілактика професійної деформації представляє собою систему попереджувальних заходів, спрямованих на зниження ймовірності розвитку передумов і проявів даного явища, і містять проведення

заходів аналітичного, організаційно-управлінського, виховного та психологічного характеру.

Зупинимося докладніше на ролі правосвідомості як основи для профілактики професійної деформації посадових осіб публічної служби особливого призначення.

Сутність і особливості правової свідомості людей конкретизуються в системі властивих даній професійній групі правових знань, настанов, ціннісних орієнтацій. Причому для посадових осіб публічної служби особливого призначення знання права не зводиться до простої поінформованості про існування тих чи інших правових норм, це не стільки знання конкретних законів, скільки розуміння основних принципів права, його соціальної цінності, а також згоду (солідарність) з його настановами [418]. Тільки виходячи з такого усвідомлення права, посадові особи публічної служби особливого призначення можуть здійснювати активні правомірні дії при вирішенні складних завдань у сфері державно-правових відносин, тобто виконувати свої обов'язки.

Відповідно до поглядів більшості дослідників, основними функціями правосвідомості є пізнавальна, оцінна і регулятивна [413]. Пізнавальній функції відповідає певна сума юридичних знань, яка є результатом інтелектуальної діяльності і виражається в понятті «правова компетентність». Оцінна функція характеризує ставлення особистості до різних сторін і явищ правового життя на основі досвіду і правової практики. Регулятивна функція правової свідомості здійснюється за допомогою правових настанов і ціннісно-правових орієнтацій, результатом чого є поведінкова реакція у вигляді правомірної або протиправної поведінки [402].

Дієвість правового регулювання при формуванні і закріпленні бажаних стереотипів поведінки залежить від низки умов, таких як визначеність і ясність сенсу норм, заборон і заходів реагування; сталість застосування у відповідних випадках позитивних або «штрафних» санкцій; невідворотність, невідкладність і загальність застосування заходів покарання; опору на громадську думку та ін.

Вимоги суспільства до особистості, виражені в правових нормах, регламентують соціальну поведінку. У переважній більшості випадків буває досить засвоєння правових принципів і загальних цілей, які спрямовують поведінку. В результаті глибокого засвоєння і багаторазового застосування вихідних правових принципів правомірний образ дій, ставши звичним в силу психологічних закономірностей, сам перетворюється в потребу. Звідси впливає необхідність цілеспрямованого формування (або корекції) правосвідомості виховними засобами.

Серед можливих шляхів формування якісно нової професійної правосвідомості пропонується створення спеціальної державної системи матеріального і морального стимулювання посадових осіб публічної служби особливого призначення до реалізації правоохоронних функцій без порушень законності.

У сучасних соціально-економічних умовах відбувається зміна підходів до заохочувальних норм. Вже стає очевидним, що застосування заходів заохочувального характеру має більше значення і наслідки, ніж заходи покарання.

Цілі заохочення пов'язані: з поліпшенням законності і дисципліни серед посадових осіб публічної служби особливого призначення; з якістю виконуваної ними роботи; з розвитком ініціативи та відповідальності кожного співробітника; із сумлінним виконанням поставлених завдань.

Крім того система заохочення націлена на створення умов для належного виконання службовцем своїх обов'язків; надання допомоги в набутті ним додаткових знань, необхідних для ефективного виконання своїх повноважень; розвиток змагальності в колективі; своєчасне коригування обсягу посадових обов'язків тощо.

Система стимулів і мотивів праці посадових осіб публічної служби особливого призначення практично не вивчена вітчизняною наукою. Розроблені показники відносно працівників інших сфер діяльності до праці тут малозастосовні. Специфічна регламентація службових відносин, невизначеність

оцінки кінцевих результатів роботи, відсутність прямого зв'язку між реальною трудовою віддачею службовців і величиною одержуваної ними зарплати зумовлюють суттєві особливості мотиваційного ядра їх професійної діяльності. Трохи більше розроблена ця проблема для системи державної служби, і в останні роки їй приділяється особлива увага[392].

Дослідженнями було показано, що не завжди заохочення досягає потрібного ефекту. Так, чинниками, що викликають незадоволеність при заохочення може з'явитися те, що питання про заохочення вирішується вузьким колом осіб за критеріями, не завжди відомим або зрозумілим колективу. Про факт заохочення (особливо заслуженого) колектив не інформується. Між реальним вчинком, який заслуговує морального або матеріального заохочення, і самим заохоченням проходить настільки значний проміжок часу, що моральний ефект заохочення значно слабшає. При цьому було відзначено, що в випадках винесення стягнень «ефект запізнення» діє значно рідше.

На думку ряду авторів, істотну роль в якісній зміні стану професійної правосвідомості посадових осіб публічної служби особливого призначення могла б зіграти зміна підстав і порядку їх юридичної відповідальності за порушення законності. Це передбачає відмову від поширеної практики, коли співробітники відповідають за порушення законності головним чином в дисциплінарному порядку; введення адміністративної відповідальності співробітників замість дисциплінарної за порушення законності, не тягнуть за собою відповідальності кримінальної; введення юридичної відповідальності співробітників за заподіяну ними моральну шкоду; посилення кримінальної репресії за вчинення посадовими особами злочинів.

Ми пропонуємо внести зміни також до Дисциплінарних статутів: встановити більш сувору дисциплінарну відповідальність керівників за стан дисципліни і законності в підпорядкованому органі або підрозділі; поряд з дисциплінарною відповідальністю за втрату службових посвідчень та стягнення матеріальної шкоди, передбачити зниження розмірів надбавок за складність і напруженість у роботі тим, хто не повною мірою виконує свої обов'язки,

допускає порушення і т.п. Розробити Положення про суди честі в новоутворених органах особливого призначення. На законодавчому рівні виробити стандарти поведінки посадових осіб публічної служби особливого призначення, які повинні кореспондуватися з відповідальністю, що могло б істотно обмежити можливість мотивувати прийняті рішення корисливими інтересами.

Всі ці заходи поряд з заходами нерепресивного характеру повинні сприяти профілактиці професійної деформації посадових осіб публічної служби особливого призначення.

У «психологічному» напрямі профілактики розвитку професійної деформації можна умовно виділити кілька аспектів: психологічний відбір на службу, психолого-педагогічні заходи впливу, психологічну корекцію станів, клініко-психологічні заходи, відновлювально-реабілітаційні заходи.

Професійний психологічний відбір кандидатів на службу в органи внутрішніх справ може лише частково бути ефективним в роботі з профілактики професійної деформації. Тести, що застосовуються на сьогодні центрами психодіагностики, не дозволяють досить точно будувати прогнози щодо особистісної схильності кандидата на службу до розвитку у нього ознак професійної деформації[249].

Однак практичним психологам рекомендується здійснювати психологічний супровід тих співробітників, які за даними тестування характеризуються як інтровертовані, схильні до реакцій тривоги в ситуаціях підвищеного ризику, відрізняються тенденцією до надмірного самоконтролю, сумнівами при прийнятті рішень і переважною мотивацією уникнення невдач. Особливо це важливо, якщо робота постійно супроводжується нестабільними і екстремальними професійними ситуаціями.

Психолого-педагогічне спрямування включає в себе: просвітницько-роз'яснювальні лекції і бесіди про ймовірність, сутність і наслідки професійної деформації, індивідуальне консультування, психологічну підтримку з залученням осіб позаслужбового оточення (сім'ї, старих друзів), психологічне

стимулювання до професійного, особистісного розвитку з визначенням близької, середньої і віддалених перспектив.

Провідну роль в здійсненні цих заходів відіграє психолог, що дозволяє спрямовувати превентивні заходи щодо сімейних конфліктів, психотерапевтичні заходи в конфліктних ситуаціях, правильну професійну орієнтацію і професійний відбір. Об'єктом профілактики професійної деформації можуть також виступати наставники, представники громадських формувань колективу, керівний склад служби або підрозділу, працівники служби управління персоналом.

До завдань психолого-педагогічного спрямування відноситься також визначення факторів, що впливають на ступінь ризику професійної деформації – визначаються найбільш вразливі категорії співробітників або ситуації в процесі службової діяльності, які також несуть в собі деформуючі чинники, і організовуються профілактичні заходи по відношенню до цих груп і ситуацій.

Психологічна корекція професійної деформації особистості посадових осіб публічної служби особливого призначення полягає у виробленні адекватних стійких стереотипів поведінки, психокорекції негативних стереотипів професійної деформації і неадекватних механізмів психологічного захисту, зміні мотиваційних характеристик і ціннісних орієнтацій, формування механізмів саморегуляції.

При корекції негативних стереотипів буденної свідомості найбільш ефективними визнаються методи особистісно орієнтованої (реконструктивної) психокорекції. Не менш ефективними є і суггестивні методи, зокрема, аутогенне тренування. Співробітникам з високим рівнем особистісної тривожності або тривожності, зумовленої психотравмуючою ситуацією, рекомендуються методи, засновані на поведінковій (умовно-рефлекторній) психокорекції [197].

Існують фактори, що перешкоджають або виключають можливість професійної деформації. Серед них виділяються знання і вміння застосувати відповідні психотехнічні прийоми. Не кожен може витримати тривалі

інтенсивні емоційні навантаження, але кожний може навчитися регулювати свій емоційний стан, спрямовувати свої агресивні реакції в безпечне русло. Не у кожному є талант спілкування, але кожен може опанувати технологіями контактної взаємодії, нейтралізації конфліктів спілкування. В даний час існує безліч високоефективних психологічних технологій, що дозволяють захистити будь-якого співробітника від деформуючих впливів.

Становлення і розвиток особистості залежить від природних і соціальних факторів, ступеня залученості людини в трудову діяльність, рівня освіченості і виховання.

Якщо людина усвідомлює необхідність цілеспрямованого розвитку власної особистості, то можна говорити про саморегуляцію, самоконтроль, самовиховання. Це означає, що в процесі підготовки фахівців у сучасних умовах підвищується роль їх особистих зусиль в професійно-моральному розвитку.

Високоморальним фахівець стає не за примусом, а за внутрішнім переконанням, яке виробляється самостійно. Моральний розвиток тільки тоді може бути ефективним, коли панує принцип «Я повинен виховати себе сам».

Самоконтроль – це процес, за допомогою якого людина набуває можливість управляти своєю поведінкою в умовах суперечливого впливу соціального оточення або власних біологічних механізмів, зокрема, при схильності до нав'язливих потягів, схильності до імпульсивних поривів і сильній залежності від зовнішніх впливів. Поява і розвиток самоконтролю визначається вимогами суспільства до поведінки людини. Формування довільної саморегуляції передбачає можливість людини усвідомлювати і контролювати ситуацію, процес.

Самоконтроль передбачає наявність еталона і можливості отримання відомостей про контрольовані дії та стани. Вольова регуляція заснована на самоконтролі людини як компонента саморегуляції, в той же час самоконтроль може бути об'єктом вольової регуляції, наприклад, в стресових ситуаціях.

Розвиток психологічного потенціалу посадових осіб публічної служби особливого призначення особливо важливий зараз, в умовах зростання корупції, цинічного ставлення і спотворення ціннісних орієнтацій, звуження сфери потреб до виключно споживчого рівня, зростання злочинності.

Посадові особи публічної служби особливого призначення зобов'язані володіти таким психологічним потенціалом, який здатний протистояти професійній деформації.

Підводячи підсумки, можна зробити висновок, що у зв'язку з тим, що феномен професійної деформації є складним за своєю природою і має причини різних рівнів, важливо не обмежувати сферу боротьби з нею лише одним з напрямків. У більшості випадків професійна деформація виступає як комплексна проблема, що стосується багатьох аспектів життя. Розуміння механізмів, що сприяють прояву цього феномена, є ключовим моментом у її вирішенні.

До заходів організаційно-управлінського плану, спрямованих на профілактику професійної деформації посадових осіб публічної служби особливого призначення можна віднести також: забезпечення узгодженої взаємодії співробітників, продумування посадових інструкцій і функціональних обов'язків, складання і реалізацію психологічно обґрунтованих графіків роботи і турботу про якість життя співробітників. Важливим також для профілактики даного явища представляється створення умов і можливостей професійного зростання і освіти. Формування майбутнього співробітника починається з процесу підбору і якісної професійної підготовки. Наскільки ретельно і ефективно проведено відбір на службу, як буде поставлена система їх навчання і виховання, залежить якість посадових осіб публічної служби особливого призначення.

Професійна деформація, пов'язана з особистісними особливостями посадових осіб публічної служби особливого призначення, виступає самотійним аспектом дослідження. Звісно ж, що управління розвитком публічної служби особливого призначення має бути спрямовано на нейтралізацію чинників, що

призводять до розвитку професійної деформації особистості службовців, а також на її корекцію.

Висновки до розділу 5

1. Досвід реформування публічної служби особливого характеру, зокрема правоохоронних органів в країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії, балканських країн) свідчить про вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на реформаційні процеси, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації органів особливого призначення. Проте знаходження України в стані особливого періоду обмежує можливості імплементації багатьох зарубіжних практик.

Встановлено, що підхід до класифікації публічної служби, закріплений Кодексом адміністративного судочинства, суперечить європейській практиці, де зазвичай мілітаризовану службу не відносять до публічної служби, а цивільну службу поділяють на загальну та спеціалізовану. Це розмежування закріплено, наприклад, у законодавстві Латвії, в законі Польщі «Про цивільну службу». Згідно Закону Естонії «Про публічну службу» військова, поліцейська, прикордонна, прокурорська пенітенціарна служби виокремлені в спеціалізовані корпуси. За Законом Республіки Латвія «Про державну цивільну службу» цивільним службовцем спеціальної державної цивільної служби є особа, яка виконує функції цивільного службовця в дипломатичній та консульській службі, у службі державних доходів, поліції, прикордонній службі, пожежній, рятувальній та тюремній службах. За сферою функціонування публічної служби виділяють службовців мілітаризованої, дипломатичної та інших видів спеціалізованої служби. Службовців органів виконавчої влади відносять до загальної цивільної служби або її аналогу в інших державах.

2. Обґрунтовано концептуальну модель управління розвитком публічної служби особливого призначення, яка базується на алгоритмі побудови системи збалансованих показників її діяльності, що дозволяє підвищити результативність управління розвитком органів особливого призначення в Україні. До особливостей цієї моделі належать такі: структурна ідентичність зі стратегічною картою розвитку органів особливого призначення; наявність причинно-наслідкових зв'язків між показниками як всередині кожної логічної складової системи, так і між ними та дотримання принципу балансу; поєднання індивідуальної та організаційної систем збалансованих показників (рис.1).

Авторська модель має удосконалену структуру збалансованої системи показників діяльності, що відрізняється зміною компонентів та їх порядку: замість однозначного пріоритету фінансових показників на першому місці розташовані показники компоненту «споживачі», причому держава є одночасно і споживачем, і замовником; компонент «фінанси» виключено, враховуючи специфіку діяльності органів особливого призначення та відсутність у них власних економічних цілей; розміщення над усією системою місії, що дозволить більшою мірою орієнтуватися на її досягнення, урахуванням концепції збалансованої системи показників при перетворенні стратегії в цілі, а потім у показники, що відображають досягнення цілей.

3. Метою розвитку публічної служби особливого призначення має бути послідовне нарощування зусиль щодо забезпечення умов для реалізації інтересів особистості, суспільства і держави, їх захищеності від зовнішніх загроз та загроз, що виникають внаслідок протиправних посягань, а також надзвичайних ситуацій соціального, природного і техногенного характеру. Вирішення цієї мети неможливе: без якісного оновлення правової бази, усунення в ній прогалин, колізій і протиріч; подальшого вдосконалення системи органів особливого призначення за рахунок оптимізації їх організаційно-структурної побудови; створення єдиної системи інформаційного забезпечення; зміцнення дисципліни і законності в діяльності органів особливого призначення, поліпшення координації та взаємодії їх структурних

ланок, у тому числі міжвідомчої, а також розвитку міжнародного співробітництва; оснащення органів особливого призначення необхідним озброєнням, засобами захисту, спецзасобами, оперативною, спеціальною та криміналістичною технікою, системами і засобами зв'язку, комп'ютерною та іншою оргтехнікою, транспортом, обмундируванням, а також підвищення рівня соціального захисту посадових осіб; збереження і закріплення кадрового професійного ядра органів особливого призначення, забезпечення правових, соціальних, матеріальних і морально-психологічних умов і необхідних гарантій для посадових осіб, підвищення їх соціального статусу і престижності роботи в органах особливого призначення; формування позитивної громадської думки про органи особливого призначення і результати їх діяльності, відновлення довіри суспільства до публічної служби особливого призначення.

Матеріали цього розділу оприлюднено у наступних публікаціях автора: [26, 34, 43, 455].

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено вирішення актуальної наукової проблеми, що полягає в обґрунтуванні комплексу концептуальних положень щодо функціонування та розвитку публічної служби особливого призначення, її статусу в загальній системі державно-службових відносин України та розробки пропозицій з удосконалення її діяльності у практиці державного управління в Україні.

Отримані в процесі дослідження результати свідчать про досягнення визначеної мети, виконання поставлених завдань та дають підстави для формулювання низки узагальнюючих висновків та рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення.

1. Обґрунтовано, що проблема функціонування та розвитку публічної служби особливого призначення в Україні в умовах особливого періоду, існування перманентної загрози з боку Російської Федерації та реалізації євроінтеграційного вектору розвитку держави набуває надзвичайного значення. Державно-службові відносини, що складаються за таких умов, мають стати фундаментом подальшої розбудови демократичної правової держави. Надзвичайно актуальним це є для органів державної влади особливого призначення, яке полягає в забезпеченні умов розвитку національної безпеки, прав людини та громадянина. На думку автора, при визначенні місця кожного з видів служби в системі публічної служби слід виходити з концептуального положення, за яким публічна служба, як і публічна влада, єдина за своєю правовою природою і розрізняється тільки за вирішуваними завданнями. Тому поділ публічної служби на види відбувається залежно від різних напрямів діяльності держави. Використовуючи логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій «загальне – особливе – спеціальне», запропоновано такий підхід: загальне – публічна служба – поділяється за призначенням на звичайну і особливу, у якій виокремлюється спеціалізована, військова та суддівська

служба. У зв'язку з цим актуальним виявляється прослідити взаємозв'язки, виділити загальне та специфічне у проходженні публічної служби особливого призначення.

На думку автора, публічна служба особливого призначення – це підсистема публічної служби, що забезпечує внутрішню та зовнішню безпеку держави; захищає права, життя і здоров'я людини і громадянина, здійснює свої спеціальні повноваження, обумовлені спеціальними функціями цього виду служби у встановленому законодавством порядку, зокрема повноваження широкого застосування заходів державного примусу, має диференційовані зони компетенції, перебування на цьому виді публічної служби є професійною діяльністю щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади особливого характеру.

З метою визначення правового статусу публічної служби особливого призначення, відмінного від статусів інших видів публічної служби, розглянуто завдання, функції, здійснено класифікацію принципів та внутрішніх процесів функціонування публічної служби особливого призначення, серед яких виділено: превентивні, реактивні, проактивні. Встановлено, що до превентивних процесів належать своєчасне виявлення загроз національній безпеці України, можливих порушень прав людини та громадянина та діяльність щодо попередження цих явищ. Реактивні внутрішні процеси спрямовані на миттєве реагування на виникнення військової загрози, забезпечення громадської безпеки і порядку, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, тероризму, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. До проактивних внутрішніх процесів автор відносить визначення вимог до спроможностей органів особливого призначення, потреб у ресурсах, необхідних для належного виконання завдань, стратегічного планування та оцінювання ефективності діяльності, реформування органів особливого призначення відповідно до пріоритетів, визначених Стратегією національної безпеки України, міжнародних правових норм та обумовлених процесами інтеграції України в європейський політичний,

економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

2. Застосовано методологію інтегративного праворозуміння для інтерпретації «особливого призначення»: у правовій демократичній державі вищої правовою цінністю є людина, її основні права і свободи; особистість, її основні права і свободи є основним об'єктом правового захисту держави, її органів і посадових осіб; захист особистості здійснюється тільки правовими засобами, які визначаються Конституцією України та чинним законодавством; діяльність органів особливого призначення держави здійснюється на основі основоположних правових і організаційних принципів, закріплених у вітчизняному та міжнародному праві; ситуаційна доцільність у державному управлінні категорично не може розглядатися як підстава обмеження основних прав і свобод особистості; діяльність органів особливого призначення може здійснюватися тільки в правовій формі публічної служби особливого призначення; публічна служба особливого призначення є професійною службовою діяльністю громадян на основі етично-правових орієнтирів – патріотизму, службового обов'язку і відповідального служіння Батьківщині та ін.; організаційні форми здійснення публічної служби особливого призначення різноманітні, однак їх реалізація підпорядкована єдиній загальнонаціональній меті – зміцненню демократичної соціально орієнтованої державності в сучасній Україні; адміністративно-правове регулювання забезпечує закріплення (позитивацію) в адміністративному законодавстві і правозастосовній діяльності етично-правових орієнтирів публічної служби особливого призначення, у тому числі вимог духовно-морального характеру до її посадових осіб.

3. Обґрунтовано, що в умовах побудови правової держави особливого значення у сфері державно-службових відносин набуває інститут «юридичного принципу». Під принципом публічної служби особливого призначення автор розуміє основну, керівну настанову закріплену прямо або побічно в нормах права, що визначає зміст державно-службових відносин і має обов'язковий характер для учасників цих відносин. Виділені такі групи правових принципів

організації і діяльності публічної служби особливого призначення: антропні (конституційні) та інституційні, які поділяються на принципи організації і функціонування публічної служби як соціально-правового інституту. Виділено принципи службової діяльності особливого призначення, які автор поділяє на статусні, що встановлюють конкретний зміст державно-службових відносин, дисциплінарні та моральні принципи. Останні становлять керівні засади, що зумовлюють моральні якості особи, яка проходить публічну службу особливого призначення. Незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту. Інституційні принципи автор диференціює на загальні та спеціальні (характерні для окремих її видів, зокрема для публічної служби особливого призначення). Крім того, обґрунтовано необхідність створення та унормування загального переліку принципів для публічної служби особливого призначення.

4. Публічна служба особливого призначення в Україні показана з позиції сучасного етапу розвитку української держави та суспільства. Одночасно визначені загальні риси, які об'єднують її з іншими видами публічної служби, і ті особливості, які визначають її автономність і самостійність у державно-службових відносинах, сприяють реалізації політики держави і громадянського суспільства, спрямованої на охорону прав і свобод людини і громадянина, забезпечення належного рівня національної безпеки.

Автор розкриває зміст оборонної, правоохоронної, правозастосовної та праворегулюючої функцій держави.

Охарактеризовано загальні соціальні функції публічної служби особливого призначення: соціально-організаційну (публічна служба особливого призначення як зразок, ідеальний тип організації); соціально-комунікаційну (зв'язок публічної служби особливого призначення із суспільством, урахування громадської думки); соціально-інформаційну (інформування суспільства про діяльність органів особливого призначення); функції соціального регулювання та контролю (контроль за дотриманням посадовими особами і громадянами

законодавства). Крім того, розглянуто зміст низки спеціальних функцій публічної служби особливого призначення: коригування, попередження, підвищення ефективності управління, забезпечення ефективного використання державних коштів.

5. Визначено особливості служби в правоохоронних та інших органах, які відповідно до Законів України мають особливе (спеціальне) призначення, військової та суддівської служби. Охарактеризовано загальні і найбільш пріоритетні елементи служби в правоохоронних органах: державно-правовий та тією чи іншою мірою воєнізований характер служби; наявність спеціальних заходів, що забезпечують стабільність і спадкоємність служби; послідовне кар'єрне зростання посадових осіб залежно від особистих досягнень, успіхів на службі, особистих якостей і рівня професіоналізму; особливий правовий статус посадових осіб і вимоги до їх професійної підготовки, обумовлені необхідністю чіткого і неухильного виконання законів і здійснення державного примусу у сфері охорони права; спеціальний порядок призначення на посади та подальшого проходження служби в правоохоронних органах; наявність у системі служби класних чинів і спеціальних звань, що встановлюють відносини старшинства і жорсткий характер посадового підпорядкування в системі служби; введення в інститут служби присяги та інших регуляторів, які сприяють формалізації службового обов'язку та його закріплення в правових нормах; спеціальні дисциплінарні вимоги, які часто узагальнюються в статутах про дисципліну; поширення низки цих вимог у сферу позаслужбових відносин, в яких негідна поведінка співробітника може підривати авторитет держави або конкретної правоохоронної структури; встановлення вікових та інших (стан здоров'я, судимість, родинні зв'язки тощо) обмежень на зайняття тих чи інших посад; особливий порядок призначення співробітників на керівні посади; наявність розвиненої системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів; встановлення особливих обмежень, пов'язаних з прийомом на службу та її проходженням; особливий пільговий порядок обчислення строків служби та

призначення пенсій; спеціальні гарантії правового і соціального захисту посадових осіб.

Охарактеризовано основні відмінності військової служби: передпризначеності військової служби, тобто можливість застосування спеціальних (військових) методів для вирішення поставлених завдань, використання для цього засобів озброєної боротьби (зброї і озброєння як індивідуального, так і колективного застосування). Така можливість не надається будь-яким видам публічної служби; виконання військової служби не лише в добровільному порядку, але і за призовом як формою військового обов'язку частини населення держави, що також не властиво іншим видам публічної служби; державні організації і органи, в яких засновується військова служба виконують функції із забезпечення оборони і безпеки держави.

Наголошено на виключних особливостях професійної діяльності суддів як публічної служби. Ознаками суддівської служби є служіння закону та громадському обов'язку, чесність, принциповість, відповідальність, незалежність, пріоритет закону.

6. Доведено, що центральне місце в правовому забезпеченні публічної служби особливого призначення займає створення міцних правових основ статусу її посадових осіб.

На сьогодні відсутні єдині правові основи і теоретичні підходи до визначення специфіки цього виду публічної служби, що ускладнює формування єдиних основ правового статусу службовців публічної служби особливого призначення. Правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення регулюється більш ніж десятьма законами України і більш ніж сотнею відомчих нормативних правових актів, що визначають правове положення окремих органів виконавчої влади, правоохоронних органів і порядок проходження в них служби, а також регулюють проходження військової та суддівської служби.

Адміністративно-правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення, які займають посаду державного службовця,

встановлюється Законом України «Про державну службу», у тому числі ним визначаються обмеження, зобов'язання, правила службової поведінки, відповідальність, а також порядок вирішення конфлікту інтересів і службових суперечок. Але не на всі види публічної служби особливого призначення поширюється цей закон. Автор обґрунтовує необхідність прийняття рамкового Закону України «Про публічну службу», а також створення реєстру посад органів особливого призначення.

Розглянуто особливості фінансового забезпечення посадових осіб публічної служби особливого призначення та виявлено суттєві диспропорції, згідно з Постановами Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» від 30 серпня 2017 р. № 704, «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури» від 30 серпня 2017 р. № 657 тощо. На думку автора, незважаючи на підвищення оплати праці в деяких правоохоронних органах, у цілому її рівень не адекватний тому навантаженню та ризикам, з якими стикаються посадові особи публічної служби особливого призначення у своїй специфічній службовій діяльності.

Проаналізовано значення соціокультурних детермінант розвитку публічної служби особливого призначення, зокрема визначено роль дисциплінарних статутів та етичних кодексів у формуванні професійних стандартів поведінки та обґрунтовано, що базою для формування цінностей публічної служби особливого призначення можуть служити: «Стандарти доброчесності», які містяться в Програмі розбудови доброчесності для підвищення ефективності відомств оборони та безпеки країн-учасниць НАТО; Модельний Кодекс поведінки державних службовців, схвалений Комітетом Міністрів Ради Європи та Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН, що становлять основи поведінки публічних службовців, якими їм належить керуватися під час виконання посадових (службових) обов'язків.

7. Досвід реформування публічної служби особливого характеру в країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії, Балканських країн) свідчить, що воно базується на процесах демілітаризації, демократизації, деполітизації органів особливого призначення. Виділено спільні риси організації діяльності органів особливого призначення, зокрема правоохоронних органів, притаманні країнам Європи: незалежність і автономність; багатоканальне фінансування; соціальна спрямованість діяльності, яка орієнтована, насамперед, на захист прав і свобод громадянина; високий рівень професійної компетентності, який досягається впровадженням ідеології «освіти протягом життя»; позапартійність; активна діяльність структур громадського суспільства у правоохоронній сфері; відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки під час розв'язання складних ситуацій, які виникають у правоохоронній практиці, що забезпечує довіру і підтримку населення.

8. Обґрунтовано концептуальну модель управління розвитком публічної служби особливого призначення, яка базується на впровадженні універсальної системи збалансованих показників її діяльності, що дозволяє підвищити результативність управління розвитком органів особливого призначення в Україні. До особливостей цієї моделі належать такі: структурна ідентичність зі стратегічної картою розвитку органів особливого призначення; наявність причинно-наслідкових зв'язків між показниками як усередині кожної логічної складової системи, так і між ними та дотримання принципу балансу; поєднання індивідуальної та організаційної систем збалансованих показників.

Зазначена модель базується на таких компонентах: навчання та розвиток людських ресурсів, внутрішні процеси, споживачі. Вони об'єднують цілі, наведені у стратегічній карті розвитку публічної служби особливого призначення. Авторська модель має удосконалену структуру збалансованої системи показників діяльності з урахуванням специфіки публічної служби особливого призначення.

9. Запропоновано алгоритм перспективного цілепокладання, що враховує особливості органів особливого призначення і полягає в послідовному формуванні місії, бачення, стратегії і на її основі стратегічної карти розвитку, що містить групи цілей за компонентами збалансованої системи показників: навчання та розвиток посадових осіб; внутрішні процеси; споживачі. Розроблено алгоритм визначення заходів, необхідних для досягнення запланованих значень показників. Цей алгоритм максимально враховує чинні плани роботи, що істотно полегшує побудову нової системи, і в той же час дозволяє реалізувати вимоги збалансованої системи показників, що висуваються до системи заходів.

Пріоритетними напрямками управління людськими ресурсами публічної служби особливого призначення є такі: оновлення системи науково-аналітичного та інформаційного забезпечення регулювання кадрових процесів; актуалізація нормативно-правової бази кадрової роботи; забезпечення органів особливого призначення висококваліфікованими і компетентними кадрами через систему прозорих конкурсів із застосуванням спеціальних процедур добору кандидатів (психологічна та антикорупційна діагностика, використання поліграфів, оцінювання рівня підготовки, вивчення біографії тощо); розвиток системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів; реформа духовно-етичних засад служби, виховання у посадових осіб громадянськості, патріотизму, неухильного дотримання законів, присяги і етичних норм; запобігання корупції серед посадових осіб публічної служби особливого призначення шляхом запровадження моніторингу їх способу життя та подання декларацій доброчесності; попередження професійної деформації.

Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні, на думку автора, має включати такі заходи: актуалізація та синхронізація нормативно-правової бази; закріплення особливостей адміністративно-правового статусу посадових осіб публічної служби особливого призначення; систематизація та уніфікація процесу її проходження; формування єдиної системи публічної служби особливого призначення; формування системи управління розвитком

публічної служби особливого призначення. Метою цього процесу має стати формування спроможного кадрового корпусу, що складається із посадових осіб нового типу: професіоналів високого класу, які постійно прагнуть до службового зростання, мають високі моральні якості, розвинене почуття громадянського обов'язку, відповідальністю за виконання покладених на них службових завдань щодо захисту держави і громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи / В.Б. Авер'янов // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 4. – С. 60 – 65.
2. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр., и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
3. Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. В. Галуцька. – Херсон : Грінь, 2015. – 272 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.
5. Административное право зарубежных стран:учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатной. –М.: Спарк, 2003. – 464 с.
6. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – Київ : Юрінком Інтер, 2009. – 444 с.
7. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Александров Вячеслав Михайлович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2009. – 20 с.
8. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. – СПб.: Питер Ком, 1999. –414с.
9. Антикорупційний суд має відповідати вимогам Венеціанської комісії, жодних робочих груп, – постпред ЄС // Еспресо. – 2017. – 1 груд. – Режим доступу :
:https://espresso.tv/news/2017/12/01/antikorupciynyy_sud_maye_vidpovidaty_vymogam_venecianskoyi_komisiyi_zhodnykh_robochych_grup_postpred_yes.
10. Антикоррупционные стандарты ISO. – Режим доступа :
http://metrology.com.ua/novosti/1258-antikorrupsionnye-standarty-iso.

11. Бакуменко В.Д. Становление методологии государственного управления / В.Д.Бакуменко, В.Н.Князев, Ю.П.Сурмин // Управление государственной службой Российской Федерации : материалы науч.-практ.семинара (РАГС, 30 окт. 2003 г.). – М., 2004. – С. 28 – 31.
12. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко ; редкол. : В. М. Князєв, П. І. Надолішній, М. І. Мельник [та ін.]. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
13. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник/ О. М. Бандурка. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
14. Бангалорські принципи поведінки суддів : резолюція Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року. – Режим доступу : https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/bangalorprinciples.pdf.
15. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 15 – 18.
16. Баштанник В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу та Україна / В. Баштанник // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1. – С. 3 – 11.
17. Баштанник В. В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів / В. В. Баштанник // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 1. – С. 5 – 16.
18. Бесчастний В. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : підручник / В. М. Бесчастний. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/knigi>.
19. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Ю.П. Битяк. – Харків: Право, 2005. – 304 с.

20. Битяк Ю. П. Проект Закону «Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті» / Ю. П. Битяк, О. В. Петришин // Вісн. АПрН України. – 1998. – № 1. – С. 150 – 159.

21. Білинська М. М. Розвиток партнерських відносин між органами державної влади і громадянами: актуальні проблеми / М. М. Білинська // Універ. наук. зап. : Часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. – 2012. – № 2. – С. 30 – 35.

22. Білоус В. Т. Управління податковою службою в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / Білоус В. Т. – Київ : НАДУ, 1999. – 20 с.

23. Богатирьов І. Г. Кримінально-виконавча інспекція як суб'єкт запобігання злочинам : монографія / І. Г. Богатирьов, С. І. Халимон. – Харків : Харків юрид., 2009. – 320 с.

24. Бондаренко Є. М. Розвиток організаційної культури державної служби: соціальний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Бондаренко Євген Михайлович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.

25. Босак Х. З. Організаційно-правові засади проходження державної служби в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Босак Христина Зеновіївна ; Приват. вищ. навч. закл. «Львів. ун-т бізнесу та права». – Львів, 2012. – 19 с.

26. Ботвінов Р. Г. Використання зарубіжного досвіду організації служби в правоохоронних органах / Р. Г. Ботвінов // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Одеса, 27 жовт. 2017 р. – Одеса, 2017. – С. 175.

27. Ботвінов Р. Військова служба України як інститут публічної служби / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 3 (34). – С. 128 – 134.

28. Ботвінов Р. Діяльність публічної служби особливого призначення

щодо захисту прав людини в Україні / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 4 (35). – С. 149 – 154.

29. Ботвінов Р. Г. Захист прав людини як принцип діяльності публічної служби в Україні / Р. Г. Ботвінов // Децентралізація публічного адміністрування в умовах інтеграції України до європейської спільноти: проблеми та перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 6-7 жовт. 2017 р. м. Сєверодонецьк. – Сєверодонецьк, 2017. – С. 66 – 68.

30. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 4 (31). – С. 44 – 50.

31. Ботвінов Р. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 1 (17). – С. 89 – 99.

32. Ботвінов Р. Інтерпретація поняття «правоохоронна служба» / Р. Ботвінов // Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 8-9 верес. 2017 р. – Одеса, 2017. – С. 10 – 14.

33. Ботвінов Р. Класифікація принципів публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 3 (71). – С. 151 – 157.

34. Ботвінов Р. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – № 2 (16). – С. 94 – 101.

35. Ботвінов Р. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в сучасному українському суспільстві / Р. Ботвінов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 4 (49). – С. 156 – 163. –

Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavniststvo_1/edu_49/zmist.html.

36. Ботвінов Р. Методологія дослідження публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Аспекти публічного управління = Public Administration Aspects. – 2017. – Т. 5, № 12. – С. 91 – 98.

37. Ботвінов Р. Підходи до класифікації видів державної служби/ Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 3 (30). – С. 114 – 119.

38. Ботвінов Р. Правоохоронна державна служба: термінологічна полеміка / Р. Ботвінов // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 11 листоп. 2016 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 159 – 162.

39. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації/ Р. Ботвінов // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2016. – № 1 (15). – 14 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf).

40. Ботвінов Р. Принципи публічної служби в правоохоронних органах/ Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 1 (32). – С. 110 – 115.

41. Ботвінов Р. Професійна культура посадових осіб публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2017. – № 2 (18). – 15 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)).

42. Ботвінов Р. Публічна служба в Національній поліції України: нормативно-правова колізія / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 2 (33). – С. 94 – 100.

43. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія / Р. Г. Ботвінов. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 279 с.

44.Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні: структурно-функціональний аспект / Р. Г. Ботвінов // Публічне управління: проблеми та перспективи : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 27 жовт. 2017 р. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2017. – С. 4 – 8.

45.Ботвінов Р. Реалізація правоохоронних функцій спеціалізованими видами публічної служби України / Р. Ботвінов // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України : електрон. вид. – 2017. – Вип. 1. – 12 с. – Режим доступу : http://nadpsu.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=771:derzhavne-upravlinnya&catid=12:nauka&Itemid=252.

46.Ботвінов Р. Г. Реалізація правоохоронної функції держави в сучасних умовах в Україні / Р. Г. Ботвінов // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 28 жовт. 2016 р.). – Одеса : [б. в.], 2016. – С. 330 – 332. – Режим доступу: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_01_11_16.pdf.

47.Ботвінов Р. Реалізація принципу захисту прав людини публічною службою особливого призначення в Україні / Р. Ботвінов // VisegradJournalonHumanRights. – 2017. – № 3. – С. 3 – 12.

48.Ботвінов Р. Служба в правоохоронних органах України в умовах реформ: функціональний аспект // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2016. – № 2 (16). – 12 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/18.pdf).

49.Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття/ Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 2 (29). – С. 130 – 136.

50.Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: сутність та ознаки / Р. Ботвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 3 (67). – С. 103 – 107. – Режим доступу : http://www.oridu.odessa.ua/9/new_options/pdf/006/Botvinov.pdf.

51. Ботвінов Р. Статусні характеристики посадових осіб публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 2 (18). – С. 94 – 101.

52. Ботвінов Р. Структура і завдання публічної служби особливого призначення в Україні / Р. Ботвінов // Jurnalul juridic național: teorie și practică. – 2017. – № 10. – С. 5 – 9.

53. Ботвінов Р. Г. Структурний аналіз публічної служби особливого призначення в Україні / Р. Г. Ботвінов // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали XI регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 35 – 38.

54. Ботвінов Р. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка / Р. Ботвінов // Аспекти публічного управління = Public Administration Aspects. – 2016. – Т. 4, № 9-10. – С. 91 – 98. – Режим доступу : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/299/294>.

55. Ботвінов Р. Г. Функції публічної служби особливого призначення в Україні / Р. Г. Ботвінов // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпро, 8 груд. 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 83 – 86.

56. Ботвінов Р. Г. Характеристика правоохоронної служби як складової публічної служби України / Р. Г. Ботвінов // Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України : тези X Всеукр. наук.-практ. конф. (2 листоп. 2017 р.) / Нац. акад. держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2017. – С. 20 – 21.

57. Ботвинов Р. Организационно-правовые основы прохождения публичной службы особенного назначения / Р. Ботвинов // Legea și Viata. – 2017. – № 10/2. – С. 12 – 24.

58. Бріт О. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом / О. Бріт. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v26/38.pdf>.

59. Бульба В. Г. Соціальні функції держави: сучасні моделі реалізації у державному управлінні / В. Г. Бульба // Публічне управління. – 2006. – № 5. – С. 67 – 74.
60. Бурлак О. В. Міжнародні стандарти щодо статусу і функціонування національних установ із захисту і заохочення прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Бурлак Оксана Василівна ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2010. – 20 с.
61. Буроменський В. М. Міжнародне право : [електрон. підруч.] / В. М. Буроменський. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/328/9>.
62. Бущенко А. Судді Верховного Суду мають бути зірками, до думки яких прислухаються / А. Бущенко ; Центр інформації про права людини. – Режим доступу : https://humanrights.org.ua/material/arkadij_bushhenko_pragnu_shhob_suddi_verkhovnego_sudu_stavali_publichnimi_figurami_do_dumki_j_iakih_prisluhalisjia_b.
63. Василевська Т. Етичні виміри громадянськості державного службовця / Т. Василевська // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1 (5). – С. 148 – 153.
64. Василевська Т. Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.03 / Василевська Т. Е. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2010. – 36 с.
65. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія / К. О. Ващенко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.
66. Венеціанська комісія опублікувала повний текст висновку щодо законопроектів про створення антикорупційних судів в Україні. – Режим доступу : <http://gordonua.com/ukr/news/politics/-venetsianska-komisija-opublikovala-povnij-tekst-visnovku-shchodo-zakonoproektiv-pro-stvorennja-antikoruptsijnih-sudiv-v-ukrajini-211596.html>.
67. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

68. Висоцька Г. Відновленню військових судів в Україні чинить опір сама... Конституція? / Г. Висоцька // Закон і бізнес. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/118588-vidnovlennyu_viyskovih_sudiv_v_ukraini_chinit_opir_konstituc.html.

69. Виступ Голови ДСА України на XV з'їзді суддів України / Державна судова адміністрація України. – Режим доступу : <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/444706>.

70. Витко Т. Добір кадрів на державну службу: зарубіжний та вітчизняний досвід / Т. Витко. – 2-ге вид., перероб. та допов. – Івано-Франківськ : ІФОЦППК, 2011. – 40 с.

71. Віденська Конвенція про дипломатичні зносини (поміщена у Відень 18 квітня 1961 року) // Відом. ВС СРСР. – 1964. – № 18. – Ст. 221.

72. Військова реформа в Україні. – Режим доступу : <http://yasno-group.com/ua>.

73. Воєнна доктрина України : затверджено указом Президента України від 24 верес. 2015 р. № 555/2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

74. Войтович Р. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Р. Войтович ; за заг. ред. В. М. Князева. – Київ : Вид-во НАДУ, 2007. – 640 с.

75. Газарян С. В. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу відповідно до принципу меритократії / С. В. Газарян, О. А. Носик // Держ. будівництво. – 2017. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/02.pdf>.

76. Гайдученко С. О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Гайдученко Світлана Олександрівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.

77. Гега П. Т. Основи податкового права : навч. посіб. / П. Т. Гега, Л. М. Доля. – 3-тє вид., випр. і доп. – Київ : Т-во «Знання» : КОО, 2003. – 302 с.
78. Гель А. П. Кримінально-виконавче право України : навч. посіб. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, І. С. Яковець ; за ред. А. Х. Степанюка. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 624 с.
79. Герасимов А.П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / А.П.Герасимов. – М., 1992. – 125 с.
80. Гершун А. Технологии сбалансированного управления / А. Гершун, М. Горский. – 2-е изд., перераб. – М.: ЗАО«Олимп-Бизнес», 2006. – 416 с.
81. Гірич В. М. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів : аналіт. зап. / В. М. Гірич. –Режим доступу:http://www.niss.gov.ua/articles/1153/#_ftn1.
82. Гончарова А. О. Дипломатична служба як складова частина державної служби України / А.О. Гончарова. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/5/04.pdf>.
83. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
84. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби України на сучасному етапі розвитку / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // Право та державне управління : зб. наук. пр. – Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2017. – № 4, т. 2. – С. 191 – 198.
85. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
86. Горобинський М. О. Удосконалення діяльності органів податкової системи України: державно-управлінський аспект : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Горобинський М. О. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2015. – 20 с.

87. Горovenko В. Військова реформа в Україні: плануючи майбутнє, варто озирнутися в минуле / В. Горovenko, В. Тютюнник. – Режим доступу : <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=37746&prn=yes>.

88. Грищук О. В. Окремі філософсько-правові аспекти взаємозв'язку людської гідності та природного права / О. В. Грищук // Актуальні проблеми держави і права. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v69/5.pdf>.

89. Губанов А.В. Полиция зарубежных государств. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика, кадровое обеспечение деятельности, международное полицейское сотрудничество : монография / А. В. Губанов. – М., 2001. – 246 с.

90. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 253 с.

91. Денисюк Д. С. Функції Національної поліції України: поняття і класифікація / Д. С. Денисюк. – Режим доступу : http://lsey.org.ua/4_2016.

92. Дерещ В. А. До питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади України / В. А. Дерещ // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. VI Міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23-24 верес. 2011 р.) ; ред. кол. : О. Андрійко (гол. ред.), В. Нагребельний, А. Пухтецька (відп. секр.), Л. Кисіль, Ю. Педько, Н. Хорошак, В. Дерещ, А. Кірмач, Л. Люлька. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 46 – 48.

93. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.– Режим доступу : zib.com.ua.

94. Державна кримінально-виконавча служба України та її місце в кримінально виконавчій системі. – Режим доступу : <http://www.studfiles.ru>.

95. Державна кримінально-виконавча служба України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten>.

96. Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до

2020 року / Міністерство оборони України. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/22017-06-16_National-program-2020_uk.pdf.

97. Державна служба : навч. посіб. / кол. авт. ; за ред. С. М. Серьогіна. – Київ : ТОВ «СІК ГРУП Україна», 2012. – 526 с.

98. Державна служба : навч. посіб. : в 2 т. / Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін [та ін.]. – Київ ; Одеса : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 348 с.

99. Державна фіскальна служба України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/zavdannya--funktsii>.

100. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2005. – 480 с.

101. Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році : постанова Кабінету Міністрів України від 06 квіт. 2016 р. № 292. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/292-2016-%D0%BF>.

102. Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя: постанова Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 358. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

103. Джужа О. М. Кримінально-виконавче право України : підручник / О. М. Джужа [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужи. – Київ : Атіка, 2010. – 752 с.

104. Дивак М. М. Управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : монографія / М. М. Дивак. – Харків : Золота миля, 2012. – 211 с.

105. Для чого потрібна Україні Національна гвардія? – Режим доступу : <http://www.milnavigator.com>.

106. Друкер П. Менеджмент : пер. с англ. / П. Ф. Друкер, Дж. А. Макьярелло. – М. : ООО «И.Д. Вильямс», 2010. – 704 с. : ил.

107. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко. – Київ : ІнЮре, 1999. – 244 с.

108. Дункан Дж. У. Основополагающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики: пер с англ. / Дж. У. Дункан. – М.: Дело, 1996. – 272 с.

109. Европейский кодекс полицейской этики. Рекомендация (2001)10: принята Комитетом министров Совета Европы 19 сент. 2001 г. – Режим доступа : <http://polis.osce.org/library/f/2687/1492>.

110. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. – 2011. – 748 с.

111. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба. – 524 с.

112. Європейська хартія про статус суддів (1998 р.). – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_236.

113. ЄС зробив заяву про Антикорупційний суд з натяком про призупинення безвізу // Європейська правда. – 2018. – 18 січ. – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/01/18/7076263>.

114. Задихайло О. А. До питання щодо визначення в адміністративному праві України поняття посадової особи / О. А. Задихайло // Зб. наук. пр. Харків. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди. Серія : «Право». – 2010. – Вип. 14. – С. 10 – 15.

115. Загальна (Універсальна) Хартія Судді : ухвалена 17 листопада 1999 року Центральною Радою Міжнародної асоціації суддів. – Режим доступу : www.asu.od.ua/ua/publications/.../document1.

116. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серп. 2016 р. № 158. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/z1203-16.

117. Загуменна Ю. О. Особливості реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України / Ю. О. Загуменна // Європейські перспективи. – 2009. – № 4. – С. 187 – 194.

118. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності / Ю. О. Загуменна // Право і безпека. – 2010. – № 3 (35). – С. 145 – 150.

119. Зарубежный опыт организации подготовки полицейских кадров и работы полиции : сб. ст. / под общ.ред. В. П. Сальникова. – СПб. : Санкт-Петербург.ун-т МВД России, 1999. – 128 с.

120. Захаров Б. Боротьба з корупцією і знецінення України / Б. Захаров ; Харківська правозахисна група. – Режим доступу : https://espreso.tv/article/2017/11/10/mify_antykorupciynogo_sudu.

121. Захаров Є. Служба безпеки України та права людини / Є. Захаров. – Режим доступу : <https://helsinki.org.ua>.

122. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану // CELGR /LEX (2015) м. Страсбург, 17 вересня 2015. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>.

123. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський. – Київ : НАДУ, 2016. – 296 с.

124. Зміст та напрями профілактичної діяльності органів внутрішніх справ :фондова лекція з дисципліни «Актуальні проблеми та організація попередження правопорушень». – Режим доступу : https://www.naiau.kiev.ua/files/kafedru/ad/.../profil_diyal.doc.

125. Золотарьова Я. С. Особливості проходження державної служби в судових органах / Я. С. Золотарьова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. –Режим доступу : http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03/part_2/24.pdf.

126. Європейський Союз у ХХІ столітті: функціонування та розвиток : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. В. С. Загорського, О. Я. Красівського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 632 с.

127. История политических и правовых учений : учеб. для вузов / под общ. ред. О. В. Мартышина. – М.: Логос, 2004. – 396 с.

128. Інтерв'ю начальника управління КВІ ДПтС України Олега Янчука 12 грудня 2014 року на тему «Перспективи впровадження в Україні пробації». – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control>.

129. Ісаєнко І. А. Європейська якість як основа підвищення ефективності державної служби / І. А. Ісаєнко. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-2/doc/5/05.pdf>.

130. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, А. П. Рачинський, О. В. Антонова [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 138 с.

131. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / за заг. ред. В. М. Мартиненка. – Харків : Магістр, 2008. – 304 с.

132. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців в Україні в умовах суспільних змін : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Калашник Н. С. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2014. – 36 с.

133. Канавец М. В. Реформирование института публичной службы: современные подходы и зарубежный опыт / М. В. Канавец // Розумовські зустрічі : зб. наук. пр. – Чернігів : Сіверс. центр післядип. освіти. – 2015. – Вип. 2. – С. 28 – 39.

134. Каплан Р. С. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию: пер. с англ. / Р. С. Каплан, Д. П. Нортон. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2005. – 436 с.

135. Капсамун І. Чи змінить ситуацію «Рефері»? Громадські ради дуже добре відображають стан суспільства: його здатність тиснути на правоохоронну систему / І. Капсмун // День. – 2012. – № 232. – С. 5.

136. Карпа М. І. Публічна служба: основні тенденції розвитку / М. І. Карпа, А. І. Дудник // Наук. вісн. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf.

137. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби / М. Карпа // Демократичне врядування. – 2011. – Вип. 6. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf.

138. Каталог курсів з розбудови доброчесності. – Режим доступу : <https://ukrainesecuritysector.com/uk/publication>.

139. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія / А. Б. Качинський. – Київ : НІСД, 2013. – 104 с.

140. Квеліашвілі І. М. Роль митної служби як суб'єкта національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / Квеліашвілі І. М. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 20 с.

141. Керівництво / Міністерство оборони України. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/ministry/kerivnicztvo>.

142. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2009. – 688 с.

143. Кізілов Ю. Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю. Ю. Кізілов // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 6 – 7 (червень-липень). – С. 57 – 65.

144. Класифікатор видів економічної діяльності ДК 009:2010 : Національний класифікатор України : затверджено та надано чинності наказом Держспоживстандарту України від 11 жовт. 2010 р. № 457 : зі змінами. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac_ksl/op_dk009_2016.htm.

145. Класифікатор професій ДК 003:2010 : Національний класифікатор України : затверджено та надано чинності наказом Держспоживстандарту України від 28 лип. 2010 р. № 327. – Режим доступу : http://hrliga.com/docs/327_KP.htm.

146. Коваленко В. Л. Виконавча влада і адміністративне право / В. Л. Коваленко ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ, 2002. – 460 с.

147. Ковбасюк Ю. В. Функції держави / Ю. В. Ковбасюк, А. М. Михненко // Енциклопедія держ. упр. : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління. – С. 955.

148. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2006 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – 36 ; № 37. – Ст. 446.

149. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 груд. 1979 р. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

150. Кодекс цивільного захисту : від 02 жовт. 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

151. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/page5>.

152. Колонтаевская И.Ф. Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США / И.Ф. Колонтаевская, Г.Н. Цепкоев // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран : сб. материалов. – М., 2001. – Вып. I. – С. 156–155.

153. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : конвенція від 31 жовт. 2003 р. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129.html.

154. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 04 листоп. 1950 р. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

155. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Київ : Україна, 1996. – 119 с.

156. Концепція адміністративної реформи в Україні : затверджена указом Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/810/98>.

157. Концепція реформи адміністративного права : проект Постанови про Концепцію реформи адміністративного права від 11 верес. 2000 р. № 6054. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls>.

158. Концепція національної безпеки : закон України «Про основи національної безпеки» від 19 черв. 2003 р. № 964-IV : поточна редакція від 09 лип. 2017 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

159. Корж І. Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення / І. Ф. Корж. – Київ, 2004. – 345 с.

160. Корнієнко М. Що таке «імператив презумпції правоти поліцейського»? / М. Корнієнко. – Режим доступу: <http://umdp1.info>.

161. Кримінальний кодекс України : від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

162. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

163. Криштанович М. Ф. Из опыта административной и профилактической деятельности органов внутренних дел Украины по обеспечению национальной безопасности / М. Ф. Криштанович // Вестн. гос. и муниц. упр. – 2014. – № 1. – С. 186 – 195.

164. Криштанович М. Ф. Організаційно-правові та фінансові засади матеріально-технічного забезпечення діяльності ОВС України / М. Ф. Криштанович // Демократичне врядування : електрон. наук. зб. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 14. – Режим доступу : www.Lvivacademy.com.

165. Криштанович М. Ф. Основні напрямки процесу оптимізації кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України /

М. Ф. Криштанович // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014.– Вип. 4 (60). – С. 103 – 106.

166. Криштанович М. Ф. Реалізація державного управління органами поліції: європейський досвід для України / М. Ф. Криштанович // Україна-Польща-Європейський Союз. 3 досліджень системної трансформації на рубежі XX і XXI століть : кол. моногр. / за ред. Г. Стронського, Я. Голоти, О. Красівського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – С. 477 – 481.

167. Криштанович М. Ф. Трансформація державного управління органами внутрішніх справ України в контексті національної безпеки : монографія / М. Ф. Криштанович. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 480 с.

168. Криштанович М. Ф. Участь громадськості в процесі сучасного реформування органів правопорядку / М. Ф. Криштанович // Демократичне врядування : електрон. наук. зб. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 15. – Режим доступу : www.Lvivacademy.com/visnik15.

169. Криштанович М. Ф. Формування сучасної моделі управління персоналом ОВС України / М. Ф. Криштанович // Молода наука України. Перспективи та пріоритети розвитку : зб. матеріалів XV Всеукр. наук.-практ. заоч. конф. (м. Запоріжжя, 25-26 лип. 2014 р.). – Запоріжжя, 2014. – С. 84 – 86.

170. Кріцак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України / І. В. Кріцак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 365 – 372. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.

171. Куйбіда В. С. Організація публічної служби України : монографія / В. С. Куйбіда, О. В. Хорошенюк. – Кам'янець-Подільський : Зволейко Д. Г., 2016. – 271 с.

172. Кулик Г. В. Ризик-менеджмент в службовій діяльності посадових осіб митних органів України : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / Кулик Г. В. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 20 с.

173. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія : у 2 ч. / А. М. Куліш. – Харків, 2007. – Ч. 1. – 221 с.

174. Курасова Є. Є. Формування престижу державної служби (на прикладі митної служби України) : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / Курасова Є. Є. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 20 с.

175. Ласійчук О. Деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу / О. Ласійчук // Наук. вісн. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Lasijchuk.pdf.

176. Лассуэлл Г.Д. Методология исследования проблем политики / Г.Д. Лассуэлл, Н.В. Короткова // Политическая наука на рубеже веков : пробл.-темат. сб. – 2000. – № 4. – С. 159–161.

177. Лемент П.В. Организация профессиональной подготовки полиции Германии / П.В.Лемент, В. А. Андрухов // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2011. – № 4 (14). – С. 73 – 77.

178. Лепеха А. В. Вектори реформування державної фіскальної служби України: функціональний аспект / А. В. Лепеха // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – Вип. 2 (15). – С. 109 – 113.

179. Лепеха А. В. Інтегральні характеристики Державної фіскальної служби України як інституціональної організації / А. В. Лепеха // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – № 2(16). – 10 с. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02>.

180. Лепеха А. В. Стратегічне управління інституціональними змінами Державної фіскальної служби України / А. В. Лепеха // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 1 (32). – С. 84 – 90.

181. Лившиц Р.З. Теория права:учебник / Р.З. Лившиц. – М. : Наука, 1994. – 250 с.

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

183. Липовська Н. А. Евристичні можливості застосування системного підходу до аналізу Державної митної служби України як спеціального соціального інституту державної служби / Н. А. Липовська // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Харків : ХарРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 3. – С. 194 – 208.

184. Липовська Н. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. Липовська // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2002. – Вип. 3 (9). – С. 202 – 215.

185. Липовська Н. Особливості інституційного розвитку державної служби України / Н. Липовська // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – Вип. 2 (2). – Режим доступу : www/dpuara.dp.ua/zbirnik.

186. Липовська Н. А. Професіоналізація державної служби: теоретико-методологічний аспект / Н. А. Липовська // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Lipovska.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Lipovska.pdf).

187. Липовська Н. А. Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» : наук. розроб. / Н. А. Липовська. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 130 с.

188. Литвин М. М. Прикордонна діяльність держави: теоретичний аспект/ М. М. Литвин //Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 1. – С. 141 – 149. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2014_1_21.

189. Лич Ф. Позитивные обязательства в интерпретации Страсбургского суда: где пролегают границы? / Ф. Лич. –Режим доступа: ehracmos.memo.ru/page.php?page=23.

190. Логінов В. Цивільний контроль є дієвим і ефективним / В. Логінов // Нац. безпека і оборона. – 2000. – № 11. – С. 63 – 64.

191. Лопата А. Цивільний контроль над Воєнною організацією України є вимога часу / А. Лопата // Нац. безпека і оборона. – 2000. – № 11. – С. 71 – 74.

192. Лопушинский І. П. Вступ на публічну службу: європейський досвід для України / І. П. Лопушинский. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/3/01.pdf>.

193. Маланчий Н.А. Влияние трансформации пограничной службы Украины в специальную государственную службу на формирование профессиональной идентичности ее личного состава / Н.А. Маланчий // Jurnalul juridic național: teorie și practică. – 2016. – № 2. – С. 18 – 22.

194. Маланчій М. О. Державна прикордонна служба України: нові вектори розвитку / М. О. Маланчій // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали VII наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 10 груд. 2015 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 72 – 74. – Режим доступу : <http://dridu.dp.ua>.

195. Малімон В. І. Актуалізація етичних кодексів в контексті модернізації системи державного управління / В. І. Малімон, Н. П. Шевченко. – Режим доступу : <http://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/13-11-15.pdf>.

196. Мальцев В.В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение / В. В. Мальцев // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 101 – 114.

197. Марценюк О. О. Розвиток соціально-психологічної компетентності працівників Державної митної служби України : автореф. дис. ... канд. держ упр. : 25.00.03 / Марценюк О. О. ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 20 с.

198. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / Н. П. Матюхіна ; за ред. О. М. Бандурки. – Харків : Консум, 2001. – 131 с.

199. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – Київ : Атіка, 2002. – 576 с.

200. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців : монографія / О. Ф. Мельников. – Харків : ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2007. – 424 с.

201. Мельникова К. В. Методи управління підприємствами на основі збалансованої системи показників / К. В. Мельникова // Вісник Хмельницького національного університету. Сер. «Економічні науки». – 2014. – № 4, т. 1. – Режим доступу : [Vchnu_ekon_2014_4\(1\)__3.pdf](http://vchnu_ekon_2014_4(1)__3.pdf).

202. Мескон М. Х. Основы менеджмента : пер с англ. / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – 3-е изд. – М. : ООО «И. Д. Вильямс», 2006. – 704. с.

203. Мета і функції прокуратур в зарубіжних країнах // Радник. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku>.

204. Методичні рекомендації щодо підготовки та реалізації антикорупційних програм юридичних осіб : проект рішення Національного агентства України з питань запобігання корупції. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/proekt-metodychni-rekomendaciyi-shch>.

205. Минцберг Г. Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпэл ; пер. с англ. под ред. Ю.П. Каптуревского. – СПб.: Изд-во «Питер», 2000. – 336с.

206. Мироненко П. Силові структури – під цивільний контроль / П. Мироненко // Військо України. – 2013. – № 1 – 2. – С. 16 – 17.

207. Митний кодекс України : від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

208. Михайлов Г.М. Державний контроль у соціальній державі / Г. М. Михайлов. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book>.

209. Міжнародне право: дипломатичне і консульське право : підручник. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku>.

210. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб : від 23 лип. 1996 р. № 995_788. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

211. Міжнародний пакт «Про громадянські і політичні права» : від 16 груд. 1966 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/995_043.

212. Міністерство юстиції України : офіційний сайт: – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/pages/mission>.

213. Міністр оборони України генерал армії України Степан Полторак визначив п'ять пріоритетних напрямів оборонної реформи. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/news/2017/07>.

214. Мовчун О. Г. Службові відносини в адміністративному праві / О. Г. Мовчун // GOAL. – 2015. – Режим доступу : <http://goal-int.org>.

215. Модельний кодекс поведінки для державних службовців : додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11 трав. 2000 р. № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців. – Режим доступу : <http://komitet.in.ua/?p=853>.

216. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2013. – 120 с.

217. Моніторинг доступності, ефективності та неупередженості правосуддя в Україні // Вісник Центру суддівських студій. – 2014. – № 15. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/article/visnik16.pdf>.

218. Моніторинг прогресу реформ : звіт за 2015 р. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/54/82/962118ebe204adedd88908ada2a4a917_1512988240.pdf.

219. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя законів (1983 р.). – Режим доступу : www.judges.org.ua/d5.htm.

220. Морозов В. С. Применение полиграфа при кадровом отборе / В. С. Морозов // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2002. – № 1 (17). – С. 27–29.

221. Морозов В. М. Социальные проблемы подготовки кадров правоохранительных органов : монография / В. М. Морозов. – Владимир, 1999. – С. 42 – 51.

222. Муравйов В. І. Право Європейського Союзу : електрон. підруч. / В. І. Муравйов. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/knigi/449-pravo-vropeyskogo-soyuzu-muravyov-v.html>.

223. Мутерко Г. М. Проактивне мислення як ефективний метод управління персоналом / Г. М. Мутерко // Економічний аналіз : зб. наук. пр. / Терноп. нац. економ. ун-т ; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) [та ін.]. – Тернопіль : Вид.-поліграф. центр Терноп. нац. економ. ун-ту «Економічна думка», 2015. – Т. 21, № 2. – С. 169-173.

224. МВФ розкритикував проект Порошенка про Антикорупційний суд // Українська правда. – 2018. – 15 січ. – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/news/2018/01/15/7168394>.

225. Найважливіші функції держави. – Режим доступу : <http://www.anodonta.com.ua/study/1.html>.

226. Напрями реформування української митниці : проект. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/146951.html>.

227. Настольная книга государственного служащего / отв. ред. В. И. Шкатула. – М.: ОАО «Изд-во Экономика», 1999. – 678 с.

228. Нерсисянц В.С. Философия права / В.С. Нерсисянц. – М. : Прогресс, 2001. – 724 с.

229. Нечипоренко С. І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби / С. І. Нечипоренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 56. – С. 18 – 23. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.

230. Нивен П. Р. Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций / П. Р. Нивен ; пер. с англ. под ред. О. Б. Максимовой. – Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005. – 336 с.

231. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба:учебник / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 345 с.

232. О правоохранительной службе // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2011. – № 1. – Ст. 4.

233. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. – Режим доступа: <https://rg.ru/2003/05/30/sluzhba-dok.html>.

234. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю. Оболенський. – Київ: КНЕУ, 2006. – 468 с.

235. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы : монография / А.В. Оболонский. – М., 2002. – 339 с.

236. Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании / А.В. Оболонский // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 126–129.

237. Обрусна С. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України / С. Обрусна // Вісн. Вищої ради юстиції. – 2010. – № 4. – С. 52 – 73.

238. Олуйко В. М. До питання правового забезпечення доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави / В. М. Олуйко. – Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/1093.pdf>.

239. Олуйко В. М. Концептуальні питання інституційної організації державної служби в Україні / В. М. Олуйко // Менеджер. – 2005. – № 1 (31). – С. 58 – 63.

240. Олуйко В. Пріоритети розвитку державної служби України в контексті європейських стандартів / В. М. Олуйко // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р. : у 2 т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ : Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 351 – 353.

241. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Онопенко Петро Васильович ; Інститут законодавства Верховної ради України. – Київ, 2005. – 19 с.

242. Організація судових та правоохоронних органів: підручник / За заг. ред. І.Є.Марочкина, – Х.: Право, 2014. – 448с.

243. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71 – 75.

244. Основні функції та принципи Державної прикордонної служби України. – Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua/ua>.

245. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. – Київ : КНУКіМ, 2016. – 167 с.

246. Пахомова Т. І. Державна служба: система і особистість : монографія / Т.І. Пахомова. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.

247. Пахомова Т. І. Інноваційні процеси в системі державної служби в контексті сучасних викликів суспільства / Т. І. Пахомова // Наук. зап. ін-ту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – Вип. 3. – С. 187 – 192.

248. Пахомова Т. І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Пахомова Тетяна Іванівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2007. – 32 с.

249. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Пашко Людмила Андріївна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2007. – 36 с.

250. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / Петренко Оксана Станіславівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 20 с.

251. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А. В. Петришин. – Харьков: Факт, 1998. – 168 с.

252. Петришин О. Державна служба в Україні: особливості загальної теорії / О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25). – С. 34 – 41.

253. Петрусь С. П. Управління кадровими ресурсами в умовах модернізації Державної митної служби України : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / Петрусь С. П. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – 20 с.

254. Петков С. В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ : монографія / С. В. Петков. – Сімферополь : Таврія, 2004. – 564 с.

255. Письменний І. Види державної служби: теоретична полеміка / І. Письменний, Н. Липовська // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 4 (27). – С. 200 – 209.

256. Письменний І. В. Концептуальні засади реформування митної служби : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / Письменний Ігор Володимирович. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. – 20 с.

257. Письменний І. В. Синергетичний потенціал публічного управління в умовах суспільних трансформацій : монографія / І. В. Письменний. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 272 с.

258. Питання Міністерства юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 31 берез. 2015 р. № 150. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

259. Питання Міністерства юстиції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 697-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

260. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 21 січ. 2015 р. № 17 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 6. – Ст. 127.

261. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2016 р. № 306. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248994842>.

262. Підсумки роботи Державної судової адміністрації України / Державна судова адміністрація України. – Режим доступу : <http://dsa.court.gov.ua/dsa/1233>.

263. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пікуля Т. О. – Київ, 2004. – 20 с.

264. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами практиками демократичного урядування / А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк [та ін.] ; за ред. Т. Мотренка. – Київ : Центр адапт. держ. служби до стандартів ЄС, 2010. – 396 с.

265. Податковий кодекс України : від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

266. Подоляка А. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи / А. Подоляка // Віче. – 2009. – № 18 (вересень). – С. 3 – 6.

267. Полковніченко О. М. Сутність і зміст правоохоронної функції держави / О. М. Полковніченко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 6. – С. 35 – 41.

268. Поляков Л. До питання ефективності й системності демократичного цивільного контролю над військовими в Україні / Л. Поляков. – Режим доступу: <http://cacds.org.ua/ru/comments/1111>.

269. Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : постанова Кабінету Міністрів України від 12 серп. 2015 р. № 647. – Режим доступу : <http://www.diklz.gov.ua/control/main/uk/publish/article/818508>.

270. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратиличинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова

Кабінету Міністрів від 11 лип. 2013 р. № 593. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

271. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29 лип. 1991 р. № 114. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.

272. Поляков Л. До питання ефективності й системності демократичного цивільного контролю над військовими в Україні / Л. Поляков. – Режим доступу : <http://cacds.org.ua/ru/comments/1111>.

273. Поняття та правова природа публічної служби і публічного службовця // Юридична бібліотека № 1. – Режим доступу: <http://mego.info> page=3.

274. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583 – 587. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua-JRN/FP_index.

275. Попович Д. Привіт, зброе: що чекає українську армію / Д. Попович. – Режим доступу: <https://daily.rbc.ua>.

276. Поппер К. Открытое общество и его враги : в 2 т. / К. Поппер. – М.: Прогресс, 1992. – Т. 1. – 448 с.

277. Порошенко має переписати проект закону про Вищий антикорупційний суд – МВФ // Радіо Свобода. – 2018. – 15 січ. – Режим доступу : <https://www.radiosvoboda.org/a/28977028.html>.

278. Призначення // Словник української мови. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/pryznachennja>.

279. Правова статистика : навч. посіб./ за ред. І. В. Калачова, Г. Г. Трофімова. – Київ: КНЕУ, 2005. – 300 с.

280. Прийняття на державну службу у країнах Європейського Союзу : інформ. довідка, підготовл. Європ. інформ.-дослідн. центром на запит народного депутата України. – Режим доступу : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf>.

281. Про біженців: закон України від 24 груд. 1993 р. № 3818-XII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3818-12>.

282. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналіт. довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

283. Про військовий обов'язок і військову службу : закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-XII : в редакції від 20 квіт. 2017 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>.

284. Про військову поліцію : проект Закону України від 21 січ. 2015 р. № 1805. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

285. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 13 берез. 2014 р. № 877-VII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/877-18>.

286. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : закон України від 15 берез. 2016 р. № 1022-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>.

287. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури : постанова Кабінету Міністрів України від 30 серп. 2017 р. № 657. –Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/657-2017-п>.

288. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби – Проект Закону України № 2177а від 30 черв. 2015 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55747

289. Про внесення змін до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : постанова Кабінету

Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 885. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/885-2015-%D0%BF>.

290. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 220 : постанова Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2017 р. № 968. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170968.html.

291. Про внесення змін до штатного розпису Вищої ради правосуддя на 2017 рік : рішення Вищої ради правосуддя від 23 берез. 2017 р. № 577/0/15-17. – Режим доступу : www.vru.gov.ua/content/act/1892_27.06_.2017_.docx.

292. Про внесення зміни до статті 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо заступників керівника центрального органу виконавчої влади : Проект Закону України 4510 від 22 квіт. 2016 р. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58847

293. Про громадянство України:закон України від08 жовт.1991 р. № 1636-XII. – Режим доступу:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1636-12>.

294. Про громадські об'єднання : закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.

295. Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 30 серп. 2017 р. № 704. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/704-2017-%D0%BF>.

296. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією : резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (97) 24 від 6 листоп. 1997 р. – Режим доступу : http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48068&cat_id=46352.

297. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

298. Про Державне бюро розслідувань: закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.

299. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

300. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : закон України від 23 черв. 2005 р. № 2713-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15/page2>.

301. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 03 квіт. 2003 р. № 662-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

302. Про державну службу : закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.

303. Про державну службу: закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

304. Про державну службу: закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

305. Про дипломатичну службу : закон України від 20 верес. 2001 р. № 2728-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>.

306. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: закон України від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

307. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page2>.

308. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : постанова Кабінету Міністрів України від 13 трав. 2013 р. № 350 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 95.

309. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного

агентства України з питань державної служби від 05 серп. 2016 р. № 158. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

310. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : указ Президента України від 25 серп. 2015 р. № 501. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

311. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 360. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.

312. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1052. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

313. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

314. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2006 р. № 960. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

315. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 12 квіт. 2016 р. № 149. – Режим доступу : http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm.

316. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2016 р. № 65. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311>.

317. Про затвердження Списків виробництв, робіт, цехів, професій і посад, зайнятість працівників в яких дає право на щорічні додаткові відпустки за роботу із шкідливими і важкими умовами праці та за особливий характер праці : постанова Кабінету Міністрів України від 17 листоп. 1997 р. № 1290 : поточна редакція від 28 жовт. 2016 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1290-97-%D0%BF/page>.

318. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ Нацдержслужби України від 03 берез. 2016 р. № 47. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.

319. Про затвердження форменого одягу і знаків розрізнення працівників служби судових розпорядників, опису та рисунка емблеми служби судових розпорядників : наказ Державної судової адміністрації України від 15 лип. 2004 р. № 125. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com>.

320. Про Збройні Сили України : закон України від 06 груд. 1991 р. № 1934-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

321. Про звернення громадян : закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

322. Про імміграцію: закон України від 07 черв. 2001 р. № 2491-III. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>.

323. Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів : указ Президента України від 6 квіт. 2012 р. № 252. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14672.html>.

324. Про Конституційний Суд України: закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

325. Про контррозвідувальну діяльність: закон України від 26 груд. 2002 р. № 374-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/374-15>.

326. Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів : указ Президента України від 29 груд. 2017 р. № 449/2017. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/4492017-23382>.

327. Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію : закон України від 21 жовт. 1993 р. № 3543-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

328. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-18 // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

329. Про Національне центральне бюро Інтерполу : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 1993 р. № 220. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KMP93220.html.

330. Про національну безпеку України : проект Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531.

331. Про Національну гвардію України : закон України від 13 берез. 2014 р. № 876-18 // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.

332. Про Національну поліцію: закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

333. Про оборону України : закон України від 06 груд. 1991 р. № 1932-XII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

334. Про оголошення в Україні 2018 року Роком реалізації правопросвітницького проекту «Я маю право!» : указ Президента України від 14 листоп. 2017 р. № 361/2017. – Режим доступу :<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/361/2017>.

335. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII : в редакції від 08 жовт. 2016 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

336. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 09 груд. 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу :<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

337. Про охоронну діяльність : закон України від 22 берез. 2012 р. № 4616-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

338. Про очищення влади : закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

339. Про правила етичної поведінки : закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

340. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: закон України від 04 лют. 1994 р. № 3929-XII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

341. Про пробацію : проект Закону України (реєстр. № 1197-1). – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45499.

342. Про прокуратуру : закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

343. Про публічну службу : закон Естонської Республіки від 25 січ. 1998 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – Київ : Конус-Ю, 2007. – С. 467 – 517.

344. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.

345. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

346. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.

347. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : указ Президента України від 06 черв. 2016 р. № 240/2016. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.

348. Про Службу безпеки України : закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

349. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 07 черв. 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

350. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : закон України від 20 груд. 1991 р. № 2011-XII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.

351. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6.

352. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII // Відом. Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 545. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

353. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p>.

354. Про утворення Державного бюро розслідувань : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лют. 2016 р. №127. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF>.

355. Про цивільну службу : закон держави Польща в редакції від 18 груд. 1998 р. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

356. Провалена реформа: дорогий реванш міліціонерів. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uka-41312321>.

357. Програма інтеграції України до Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>.

358. Проект Закону про Вищий антикорупційний суд від 22 груд. 2017 р. № 7440. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63218.

359. Прокопенко Л. Л. Публічна служба в країнах ЄС / Л. Л. Прокопенко, І. А. Шабатіна. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.

360. Прокуратура. – Режим доступу: lawcollege.lnu.edu.ua.

361. Пропозиції Державної пенітенціарної служби України щодо заходів, які необхідно вжити ДПтС України з реорганізації кримінально-

виконавчої інспекції та створення на її базі органу пробації з урахуванням положень проекту Закону України «Про пробацію» (реєстр. №1197-1). – Режим доступу : http://kvs.gov.ua/zmi/Propozytsii_po_probatsii_24072014.pdf.

362. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів : навч. посіб. / Головне управління державної служби України – Київ : Шк. вищ. корпусу держ. служби, 2010. – 68 с.

363. Прудиус Л. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС / Л. Прудиус // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 6-7. – С. 66 – 76.

364. Прудиус Л. В. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л. В. Прудиус // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 8. – С. 66 – 74.

365. Прудиус Л. В. Забезпечення прав і свобод державних службовців: європейські стандарти / Л. В. Прудиус // Право та державне управління : зб. наук. пр. – Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2017. – № 1. – С. 261 – 269.

366. Прудиус Л. В. Управління якістю державної служби України : монографія / Л. В. Прудиус. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 280 с.

367. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розроб. / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2013. – 64 с.

368. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – Київ : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

369. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 263 с.

370. Публічність. Професійність. Неупередженість : звіт про діяльність Національного агентства України з питань державної служби за 2016 рік. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyy_zvit_nads.pdf.

371. Рада ухвалила закон про антикорупційний суд у першому читанні. – Режим доступу : <https://www.unian.ua/politics/10026239-rada-uhvalila-zakon-pro-antikorupciyniy-sud-u-pershomu-chitanni.html>.

372. Рамперсад К. Х. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность : пер. с англ. / Х. К. Рамперсад. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. – 352 с.

373. Ребкало М. М. Становлення системи державного управління у сфері виконання покарань у новітній період незалежності України: історико-управлінський аспект / М. М. Ребкало // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 8. – С. 152 – 154. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2013_8_24.

374. Ребкало М. Шляхи вдосконалення цивільного складу державних службовців кримінально-виконавчої служби України / М. Ребкало // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – № 2. – С. 65 – 70. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_10.

375. Резнікова О. О. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова [та ін.]. – Київ : НІСД, 2015. – 58 с.

376. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців : прийнята 11 трав. 2000 р., сесія 106. – Режим доступу : <http://zakon.kadrovik01.com.ua/regulations/8231/8232/460171>.

377. Рибалка Н. О. Форми управління в органах прокуратури України / Н. О. Рибалка // Держава та регіони. Серія : Право. – 2013. – № 2 (40). – С. 53 – 57.

378. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія: рішення Конституційного Суду від 18 квіт. 2012 р. № 10-рп/2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-12>.

379. Руководящие принципы по образованию в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов (Варшава, 2012). – Режим доступа : <http://www.osce.org/ru>.

380. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. О. Рунова // Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 269 – 273.

381. Савенко І. М. Напрями державного регулювання прикордонної служби / І. М. Савенко // Ефективність держ. упр. – 2015. – Вип. 43. – С. 193 – 200. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_26.

382. Сагайдак Ю. В. Правовий нігілізм – як руйнівне явище в суспільстві та правові засоби боротьби з ним / Ю. В. Сагайдак. – Режим доступу : <https://kneu.edu.ua>.

383. Сахейм Э. Базовая подготовка кадров для исправительных учреждений Норвегии: организационная структура и направления / Э. Сахейм // Профессиональная подготовка кадров для пенитенциарных учреждений в России и за рубежом: проблемы и перспективы : сб. материалов междунар. науч.-практ. семинара (Вологда, 20 апр. 2006 г.). – Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2006. – С. 23 – 24.

384. Світовий банк теж висунув вимоги щодо Антикорупційного суду, на кону \$800 млн. // Європейська правда. – 2018. – 16 січ. – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/01/16/7076165>.

385. Світові моделі державного управління: досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – 2-ге вид. – Київ : НАДУ, 2015. – Ч. 1. – 612 с.

386. Світові моделі державного управління: досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – 2-ге вид. – Київ : НАДУ, 2015. – Ч. 2. – 520 с.

387. Сейтенов К. К. Организация учебного процесса в Академии ФБР / К. К. Сейтенов // Право и государство. – 2013. – № 4 (61). – С. 99 – 103.

388. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В. М. Селіванов. – Київ : ІнЮре, 2002. – 724 с.

389. Сергун П.П. Правоприменение в современной теории конституционного права / П.П.Сергун, К.А.Ишеков// Правовая культура. –2014. – № 3 – С.50 – 53.

390. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

391. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби / С. М. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. – С. 58 – 65. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12.

392. Серьогін С. М. Меритократичний підхід до добору на публічну службу / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, С. С. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5, № 8 – 9. – С. 22 – 35.

393. Сидоренко Н. С. Культура державного управління як вид культури (субкультура): структурний аналіз / Н. С. Сидоренко // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2009. – № 4. – С. 62 – 67.

394. Сидоренко С. Ігри довкола Антикорупційного суду: що заховано в законопроекті Порошенка / С. Сидоренко, О. Галушка, А. Красносільська // Європейська правда. – 2018. – 03 січ. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/01/3/7075659>.

395. Ситар І. Праворозуміння як методологічний інструментарій акультураційних процесів (у контексті класифікації правових систем) / І. Ситар // Jurnalul juridic național: teorie și practică. – 2014. – № 6. – С. 40 – 43.

396. Сіцінська М. В. Попередження професійної деформації державних службовців в Україні: соціально-психологічні аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сіцінська Майя Володимирівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. – 20 с.

397. Сіцінський А. С. Управлінська діяльність керівного складу спеціалізованого виду державної служби: організаційно-психологічні засади (за матеріалами Державної прикордонної служби України) : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. / Сіцінський А. С. – Київ, 2008. – 40 с.

398. Сіцинський А. С. Особливості та класифікація функцій державної служби в сучасних умовах / А. С. Сіцинський, О. В. Литвин // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3. – С. 286 – 290.

399. Сіцинський А. С. Концептуальні засади розробки Національної стратегії безпеки українсько-російського державного кордону / А. С. Сіцинський, П. П. Лисак // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 2. – С. 103 – 107.

400. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/knigi>.

401. Скрипнюк О. В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз / О. В. Скрипнюк // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2014. – № 4. – Режим доступу : http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo04/part_2/61.pdf.

402. Соболев Є. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Є. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 461 – 466.

403. Совгиря О. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»: перспективи вдосконалення змісту / О. Совгиря // Юрид. вісн. України. – 2011. – № 17 (825). – С. 3 – 7.

404. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / П.А. Сорокин. – М.: Логос, 1992. – 594 с.

405. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації : результати соціологічного дослідження / Центр Разумкова. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua>.

406. Старилов Ю.Н. Служебное право / Ю. Н. Старилов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.

407. Стецюк Н. М. Розвиток процесу управління персоналом (на прикладі митної служби України) : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03 / Стецюк Н. М. – Київ : НАДУ, 2007. – 20 с.

408. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/uryad-ta-organi-vladi/derzhavne-byuro-rozsliduvan/pro-derzhavne-byuro-rozsliduvan/strategichna-programa-diyalnosti-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan>.

409. Стратегічні ініціативи розвитку ДФС до 2020 р. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/prezentatsiyni-materiali/322785.html>.

410. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. – Режим доступу : http://ngu.gov.ua/sites/default/files/strategiya_0.pdf.

411. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015-2020 роки. – Режим доступу : [https://court.gov.ua/userfiles/strateg_14_20\(1\).doc](https://court.gov.ua/userfiles/strateg_14_20(1).doc).

412. Стрижак А. Державне управління в органах судової влади України: щодо постановки проблеми / А. Стрижак. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/998/%D1>.

413. Суббот А. Застосування в Україні передових світових стандартів організації ефективної діяльності правоохоронних органів / А. Суббот // Віче. – 2014. – № 10. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4197>.

414. Султанова М. В. Анализ зарубежного опыта воспитания сотрудников полиции и пути его реализации в деятельности сотрудников ОВД / М. В. Султанова // Мир науки, культуры, образования. – 2014. – № 2 (45). – С. 25 – 26.

415. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія / І. Г. Сурай. – Київ : ЦП «КОМПРИНТ», 2012. – 332 с.

416. Сурмин Ю.П. Государственная служба: сущность и тенденции развития / Ю.П.Сурмин // Образование и общество. – 2007. – № 2. – Режим доступа : <http://www.education.rekom.ru>.

417. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ / Ю. П. Сурмин. – Киев: МАУП, 2003. – 368 с.

418. Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : Львів. держ. ін-т новіт. технологій та упр. ім. В. Чорновола, 2010. – 248 с.

419. Теорія держави і права. – Режим доступу : <http://readbookz.com>.

420. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / В. Тимків // Публічне управління: теорія і практика : зб. наук. пр. – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book>.

421. Тимофеева Е. А. К вопросу об особенностях подготовки сотрудников пенитенциарной системы США / Е. А. Тимофеева // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. – 2013. – № 2 (24). – С. 428 – 429.

422. Тома Л. Володимир Вернадський / Л. Тома. – Харків : Фоліо, 2012. – 126 с.

423. Угода про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання «Європейська Україна» : угода від 27 листоп. 2014 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

424. Управление риском. Риск. Устойчивое развитие. Синергетика. – М. : Наука, 2000. – 431 с.

425. Уряд приймає рішення щодо створення ЦОВВ Національна поліція. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

426. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності // Актуальні пробл. упр. та службово-оперативної діяльності органів внутр. справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 26 жовт. 2007 р.). – Київ : МП «Леся», 2008. – С. 73 – 74.

427. Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / В. Л. Федоренко. – Київ : Ліра-К, 2016. – 616 с.

428. Хайнтцен М. Административные процедуры в финансовой сфере в ФРГ / М. Хайнтцен // Административные процедуры в экономике: проблемы усовершенствования правового регулирования. – СПб., 2010. – С. 345 – 346.

429. Хожило І. Толерантність як складова професійної компетентності публічного службовця / І. Хожило // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 2 (4). – Режим доступу : <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-02/index.html>.

430. Хорошенюк О. В. Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Хорошенюк О. В. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 251 с.

431. Хорошенюк О. В. Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби / О. В. Хорошенюк // Теорія та практика держ. упр. – 2014. – Вип. 3. – С. 230 – 238. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_3_32.

432. Цветков В.Л. Полицейская психология: опыт Испании / В. Л. Цветков // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2014. – № 4 (59). – С. 86 – 90.

433. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік [та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.

434. Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою : монографія / В. В. Ченцов. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2012. – 450 с.

435. Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.02 / Ченцов В. В. ; Донец. держ. ун-т упр. Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2013. – 40 с.

436. Чепурко В. Что такое «презумпция полицейского от Авакова» и чем она опасна? / В. Чепурко. – Режим доступа: <http://kr.ua/life>.

437. Чижова С. М. Управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування на рівні міста : дис. канд. держ. упр. : 25.00.03 / Чижова С. М. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 186 с.

438. Чикаренко О. О. Управління розвитком Державної податкової служби України: програмно-цільовий підхід : автореф. дис. канд. держ. упр. : 25.00.03 / Чикаренко Олексій Олександрович. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 20 с.

439. Шай Р. Я. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Шай Р. Я. – Львів, 2012. – 19 с.

440. Шамрай В. О. Військові формування та військова служба, організаційно-правові та управлінські аспекти : монографія / В. О. Шамрай. – Київ : ДПАУ Укр. фін.-екон. ін-т, 1998. – 225 с.

441. Шаров Ю. П. Подход к измерению успешности достижения стратегических ориентиров развития государственной налоговой службы Украины / Ю. П. Шаров, А. А. Чикаренко // Державне будівництво : електрон. наук.фах. вид. – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/03.pdf>.

442. Шишкін В. І. Судові системи країн світу : у 3 кн. / В. І. Шишкін – Київ : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – 336 с.

443. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця : монографія / І. В. Шпекторенко. – Дніпропетровськ : Монолит, 2009. – 242 с.

444. Щегорцова В. М. Мотивація праці державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Щегорцова Вікторія Миколаївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.

445. Щекин Г. В. Основы кадрового менеджмента : учебник / Г. В. Щекин. – 5-е изд., стереотип. – Киев : МАУП, 2004. – 280 с.

446. Щерба С. П. Філософія : підручник / С. П. Щерба, О. А. Заглада. – Київ : Кондор, 2007. – 445 с.

447. Щодо здійснення правозахисної функції організаціями громадянського суспільства : аналіт. зап. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1283>.

448. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – Київ : Укр. енцикл., 1998.

449. Юридичний словник онлайн. Юридичні терміни. – Режим доступу : <http://kodeksy.com.ua/dictionary.htm>.

450. Ющенко Т. Антикорупційний суд... присяжних / Т. Ющенко ;

Український інститут майбутнього. – Режим доступу :
https://uifuture.org/uk/post/antikorupcijnij-sud-prisaznih-komentar-eksperta_424.

451. Яблонская Л. М. Международные стандарты полиции – реализация деонтологического подхода / Л. М. Яблонская // Вестн. Челябин. гос. ун-та. – 2012. – № 22 (276). – С. 37 – 40.

452. Ягунов Д. В. Якою має бути служба пробації в Україні: деякі думки з приводу концептуального обґрунтування створення національної системи пробації / Д. В. Ягунов // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 65, № 2. – С. 682 – 689.

453. Якобсон Л. И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты / Л. И. Якобсон // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – С. 5 – 22.

454. Янюк Н. Е. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Е. Янюк // Вісн. Львів. ун-ту. – 2010. – Вип. 51. – С. 162 – 167.

455. BotvinovR.
 TheRealtateLawEnforcementFunctionsSpecializedTypesofPublicServiceofUkraine / R. Botvinov // TheWorldofPolitics, Society, Geography. – 2016. – № 5/16 (23 August). – P. 24 – 40.

456. Braibant G. The Past and Future of Public Administration/ G.Braibant // International Reviewof Administrative Sciences. –2002. – Vol. 68, № 3. – P. 23 – 34.

457. ChildJ.Development of Organizational over Time / J. Child, A. Kieser // Handbook of Organizational Design / P. Nystrome, W.Sparbuck. –Oxford, 1981. – P. 28 – 45.

458. Civil Service Act. – URL :<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide/current>.

459. De Chardin P. T. The Phenomenon of Man /P. T. de Chardin : Scanned book in the Internet Archive. – URL :https://archive.org/stream/ThePhenomenonOfMan/phenomenon-of-man-pierre-teilhard-de-chardin_djvu.txt.

460. Green R. On Governance and Reinventing Government / R. Green, L. Hubbel. – Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 1996. – 123 p.

461. Handbook of Public Administration / ed. by J. Rabin, W. B. Hildreth, G. J. Miller. – N. Y. ; Basel : Marcel Dekker, INC., 1989. – 1095 p. – (Public administration and public policy ; 35).

462. Zákonostátní službě. – URL : <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-234>.

463. Kaplan R. S. The Balanced Scorecard – Measures then drive Performance / R. S. Kaplan, D. P. Norton // Harvard Business Review. – 1992. – V. 70, № 1. – P. 71–79.

464. Meyer-Sahling J. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession / J. Meyer-Sahling // SIGMA Papers. – 2009. – № 44. – URL : OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>.

465. President's draft law on anticorruption court neglects Venice Commission recommendations / Anti Corruption Action Centre, 26.12.2017. – URL : <https://map.antac.org.ua/news/presidents-draft-law-on-anticorruption-court-neglects-venice-commission-recommendations>.

466. Starbik W. N. Organizational Growth and Development / W. H. Starbik // Handbook of Organizations / ed. J.G. March. – New York, 1964. – 854 p.

467. Stern Stewart & Co. Research EVA & Strategy. – URL : www.management.com.ua.

468. Venice Commission. CDL-AD(2017)020-e Ukraine – Opinion on the Draft Law on Anticorruption Courts and on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial System and the Status of Judges (concerning the introduction of mandatory specialisation of judges on the consideration of corruption and corruption-related offences) : adopted by the Venice Commission at its 112-th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017). – URL : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)020-e).

469. Wamsley G. Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenge / G. Wamsley, J. Wolf. – New Delhi : Thousand Oaks, 1996. – 124 p.

470. Wendell L. Organizational Development / L. Wendell, N.Cecil, Jr Bell.— 3-rd ed. — Bristol: Prentice-Hall, 1981. — 356 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

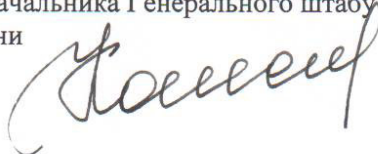
Довідки про впровадження

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ
Ботвінова Ростіслава Геннадійовича

Результати дисертаційного дослідження докторанта кафедри філософії, соціології державного управління Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: “Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні” на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба були впроваджені в діяльності Генерального штабу Збройних Сил України.

Зокрема, пропозиції Ботвінова Ростіслава Геннадійовича щодо впровадження цінностей доброчесності відповідно до стандартів доброчесності та організації моніторингу цього процесу були враховані під час підготовки плану заходів щодо реалізації програми “Україна-НАТО з професійного розвитку сектору безпеки та оборони”, а також враховані рекомендації щодо впровадження індивідуальної системи збалансованих показників ефективності службової діяльності.

Перший заступник начальника Генерального штабу
Збройних Сил України
генерал-полковник



І.І.КОЛЕСНИК





ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
(ДФС)

Львівська пл., 8, м. Київ-53, МСП 04655, тел.: (044) 272-51-59, факс: (044) 272-08-41
www.sfs.gov.ua; e-mail: kabmin_doc@sfs.gov.ua, gromada@sfs.gov.ua Код ЄДРПОУ 39292197

№ _____

На № _____

від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної служби
особливого призначення в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора
наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба.

Цією Довідкою засвідчуємо використання та апробацію пропозицій
Ботвінова Ростіслава Геннадійовича у діяльності Державної фіскальної
служби України, що стосуються розробки заходів щодо впровадження
оцінювання результатів діяльності посадових осіб на основі збалансованої
системи показників, а також програми запобігання професійній деформації
персоналу.

Перший заступник Голови

С. Білан

К
Державна фіскальна служба України
465/99-99-23-01-18 від 23.03.2018
IV





НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

03061, м. Київ, вул. Шепелєва, 3а, тел/ф (044) 455-05-72; E-mail: centre@centre-kiev.kiev.ua

№ 690 від 28.12.2017 на № _____ від _____

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба

Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Національного агентства України з питань державної служби (далі – ВЦПК) підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба були впроваджені у навчальному процесі ВЦПК.

Зокрема, пропозиції Ботвінова Р.Г. щодо впровадження цінностей доброчесності на державній службі та запобігання професійній деформації державних службовців були враховані під час підготовки програм тематичних короткострокових семінарів підвищення кваліфікації державних службовців, а саме: «Актуальні питання реалізації нового законодавства про державну службу», «Європейські стандарти демократичного врядування», «Україна – НАТО: напрями співробітництва та партнерства».

Директор

«28»



В.В. Юрченко



ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

пр. Олександра Поля, 1, м. Дніпро, 49004 тел. 742-89-80, 742-88-59, факси (056) 770-31-22, 742-83-84,
e-mail info@adm.dp.gov.ua, http://www.adm.dp.gov.ua, Код ЄДРПОУ 00022467

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження докторанта
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові
України Ботвінова Ростислава Геннадійовича на тему: "Розвиток
публічної служби особливого призначення в Україні" на здобуття
наукового ступеня доктора наук з державного управління за
спеціальністю 25.00.03 - державна служба**

Цією довідкою засвідчуємо, що результати дисертаційного дослідження Ботвінова Ростислава Геннадійовича на тему: "Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні" на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба впроваджені у діяльність Дніпропетровської обласної державної адміністрації, зокрема положення, що стосуються впровадження інструментарію оцінювання кандидатів до вступу на посади державної служби під час проведення конкурсного відбору, визначення їх антикорупційної стійкості. Крім того, методичні рекомендації Ботвінова Р.Г. щодо удосконалення проходження державної служби у спеціалізованих органах виконавчої влади та правоохоронних органах використовуються у процесі управління персоналом.

Заступник голови
облдержадміністрації



В.О.ЮРЧЕНКО

0099035

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба.

Цією Довідкою засвідчуємо використання та апробацію пропозицій Ботвінова Ростіслава Геннадійовича у діяльності Міжрегіонального управління Нацдержслужби у Дніпропетровській та Запорізькій областях, що стосуються впровадження інструментарію оцінювання кандидатів до вступу на посади державної служби під час проведення конкурсного відбору, зокрема визначення їх антикорупційної стійкості. Крім того, методичні рекомендації Ботвінова Р.О. щодо удосконалення проходження державної служби у спеціалізованих органах виконавчої влади використовуються під час управління персоналом.

Начальник управління

Кришень О.В.





**ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
УКРАЇНИ
В ДНІПРОПЕТРОВСЬКІЙ
ОБЛАСТІ**

вул. Тройцька, 20-а, м. Дніпро, 49000,
тел. 756-51-35, факс (056) 756-50-31

№ _____
На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної
служби особливого призначення в Україні» на здобуття наукового
ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03
– державна служба.

Цією Довідкою засвідчуємо використання та апробацію пропозицій
Ботвінова Ростіслава Геннадійовича у діяльності Головного управління
Національної поліції у Дніпропетровській області, що стосуються розробки
заходів щодо підвищення ефективності професійної діяльності посадових осіб,
яка пов'язана з охороною громадського порядку та громадської безпеки,
а також в частині удосконалення заходів соціального захисту цих посадових
осіб.

Заступник начальника



В. Р. Богоніс



ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА (ДФС) УКРАЇНИ
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДФС У ДНІПРОПЕТРОВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

вул. Сімферопольська, 17-а, м. Дніпро, МСП, 49000, тел. (056) 744-01-12, факс (056) 744-14-65
www.dp.sfs.gov.ua; e-mail: dp.official@sfs.gov.ua Код ЄДРПОУ 39394856

20.03.2018 № 12431/10/01-36-04-28 від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної служби
особливого призначення в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора
наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба.

Цією Довідкою засвідчуємо використання та апробацію пропозицій
Ботвінова Ростіслава Геннадійовича у діяльності Головного управління
Державної фіскальної служби у Дніпропетровській області, що стосуються
розробки заходів щодо впровадження оцінювання результатів діяльності
посадових осіб на основі збалансованої системи показників, а також
програми запобігання професійній деформації персоналу.

Перший заступник начальника

В.О.Каліногорська



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА СПЕЦІАЛЬНОГО ЗВ'ЯЗКУ
ТА ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Відділ урядового фельд'єгерського зв'язку Держспецзв'язку в місті Дніпрі

вул. Старокозачка, 56, м. Дніпро, 49070
тел. (056) 742-81-36, факс. (056) 778-08-68, e-mail: ufz_dnepr@dsszzi.gov.ua

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба.

Цією Довідкою засвідчується використання та апробація пропозицій Ботвінова Ростіслава Геннадійовича у роботі з особовим складом фельд'єгерської служби, що стосуються впровадження інструментарію оцінювання особового складу, зокрема визначення їх моральної та психічної стійкості, запобігання професійній деформації, застосування індивідуальної системи збалансованих показників.

Начальник Відділу
полковник

О.О. Головачов



УКРАЇНА

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
(ДРІДУ НАДУ)**

вул. Гоголя, 29, м. Дніпропетровськ, 49044; тел.: (056) 744-75-14, факс.: (056) 745-40-64;
e-mail: acad@vidr.dp.ua; web: http://www.dridu.dp.ua; код ЄДРПОУ: 25006848

№ _____
на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

БОТВІНОВА Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба

Надана БОТВІНОВУ Ростіславу Геннадійовичу про те, що пропозиції щодо розвитку синхронізації Закону України «Про державну службу» та нормативно-правових актів, які регулюють проходження служби в правоохоронних органах, підготовлені за результатами дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління «Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні» (за спеціальністю 25.00.03 – державна служба) використовувалися в діяльності управління підвищення кваліфікації кадрів Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі – управління).

Матеріали дисертаційного дослідження впроваджені у межах науково-методичного забезпечення реалізації управлінням завдань, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», підготовки методичних матеріалів для забезпечення діяльності управління в частині організації навчальних занять у межах програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також апробовані і визначені як інноваційні пропозиції автора щодо впровадження розробленої автором Програми тематичного короткотермінового семінару «Запобігання професійній деформації публічних службовців».

Заступник директора з
підвищення кваліфікації
і міжнародного співробітництва
кандидат економічних наук, доктор



П.С.ЩЕРБАКОВ

НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ
Секретар Комітету з питань податкової та
митної політики Верховної ради України
О.Ю. Кришин

2017 р.

Акт

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
 Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
 Національної академії державного управління при Президентові України
 Ботвінова Ростіслава Геннадійовича на тему: «Розвиток публічної служби
 особливого призначення в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора
 наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба.

Цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження
 Ботвінова Ростіслава Геннадійовича були враховані і використані в
 діяльності Комітету з питань податкової та митної політики під час
 підготовки аналітичних матеріалів, проектів нормативно-правових актів.
 Зокрема, сформульовані автором пропозиції щодо синхронізації статей
 Митного Кодексу України, Податкового Кодексу України та Закону України
 «Про державну службу», які унормовують правовий статус посадових осіб
 органів доходів і зборів України. Запропонований дисертантом у п'ятому
 розділі дослідження комплекс організаційно-правових заходів модернізації
 адміністративно-правового статусу службовців, які виконують
 правоохоронні функції та діяльність яких має особливий характер
 спрямований на забезпечення системи гарантій ефективного виконання
 ними посадових обов'язків та всебічного державного захисту. Створення
 Реєстру посад особливого призначення, який пропонує Р.Г.Ботвінов, та
 визначення відповідних професійно-кваліфікаційних вимог до осіб, які
 претендують на зайняття цих посад, дозволить підвищити ефективність
 кадрового відбору, мінімізувати професійні деформації посадових осіб,
 попередити виникнення корупційних правопорушень та службових
 зловживань серед посадових осіб органів доходів і зборів України.

Додаток Б

Національна академія державного управління
при Президенті України
Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління
49044, Україна, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

ДОВІДКА
про участь у науково-дослідних роботах
від 12 вересня 2016 р. № 8

Видана **Ботвінову Ростиславу Геннадійовичу** з підтвердженням про те, що він дійсно брав участь у виконанні науково-дослідних робіт (далі – НДР) Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України за комплексним науковим проектом «Державне управління та місцеве самоврядування» Національної академії державного управління при Президенті України, а саме:

– з 01.03.2016 до 31.12.2016 – науковий співробітник теми НДР «Соціально-політичні складові становлення та розвитку публічного адміністрування в Україні», номер державної реєстрації 0116U002652 (наказ від 26.02.2016 № 1-н «Про виконавців науково-дослідних робіт на громадських засадах»).

Заступник директора
з наукової роботи



О.М. Рудік

Начальник відділу координації, маркетингу
та моніторингу наукових досліджень
управління з наукової роботи



О.В. Літвінов



Додаток В

Управління розвитком організації

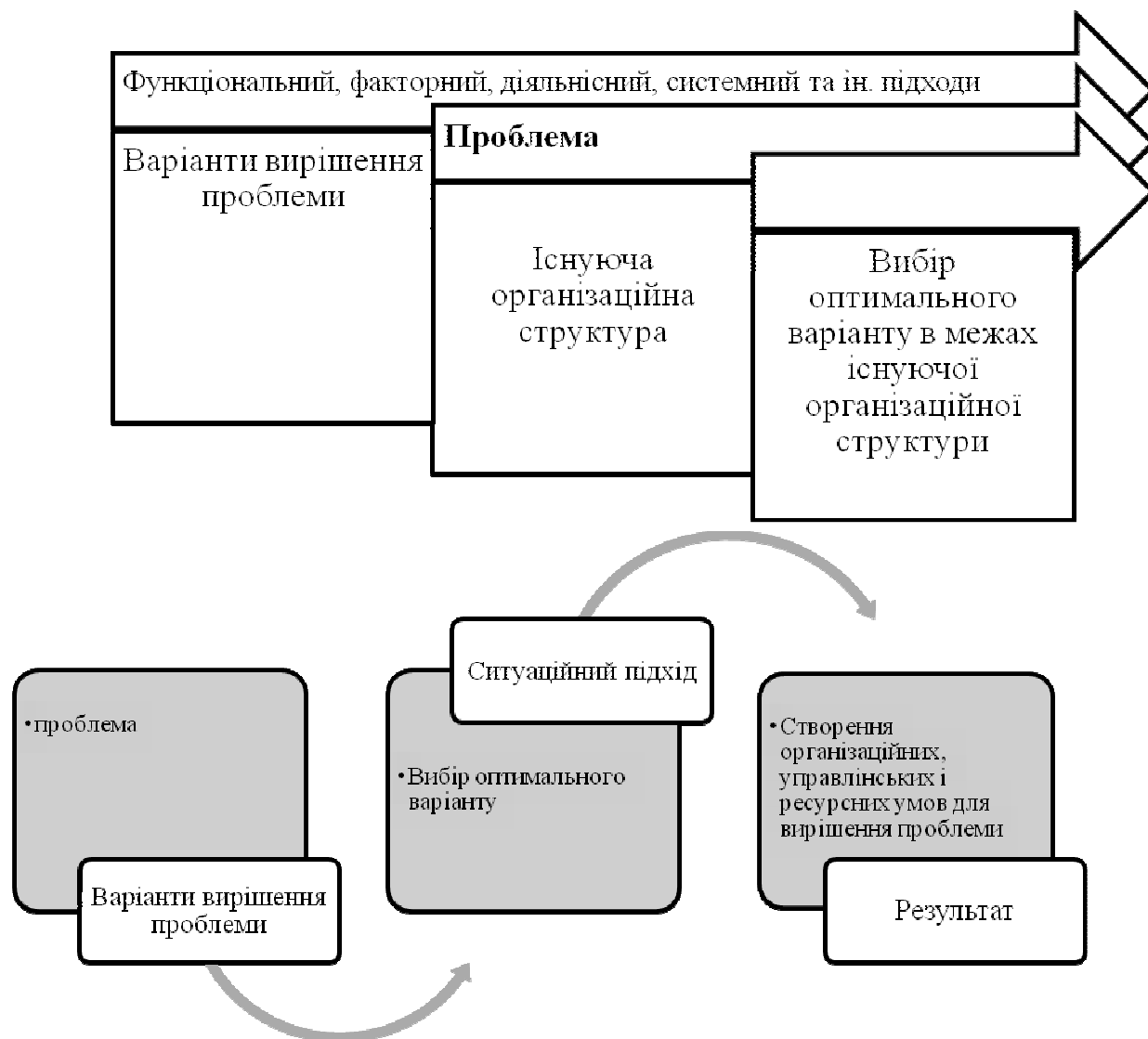


Рис. 1.Послідовність дій при вирішенні проблем у межах різних підходів

Таблиця

Наукові підходи до управління розвитком

Назва підходу	Коротка характеристика підходу
Системний підхід	Загальнонаукова методологія якісного дослідження та моделювання різних об'єктів і процесів як систем [417], визначення характеру і правил переходу об'єктів / процесів з одного виду / стану в інший.
Діяльнісний підхід	Орієнтація суб'єктів системи на пошук успішної діяльності, що подається як вирішення завдань розвитку

Функціональний підхід	Дослідження і подальше вдосконалення окремих функцій об'єкта управління розвитком
Факторний підхід	Виявлення та оцінка факторів, що впливають на розвиток організації
Процесний підхід	Побудова системи процесів, управління ними, здійснення діяльності щодо оптимізації процесів
Ситуаційний підхід	Моделювання можливих варіантів вирішення певної проблеми і синтез оптимальних управлінських рішень для ситуації, що склалася
Проектний підхід	Сукупність заходів для досягнення цілей розвитку, а також процес здійснення діяльності з розвитку.
Поведінковий похід	Формування у співробітників потреби в професійному саморозвитку і створення сприятливих умов для вирішення завдань розвитку
Сервісний підхід	Передбачає не лише впорядкування, оптимізацію і підвищення якості традиційних послуг, а й освоєння, а також розвиток нових їх видів

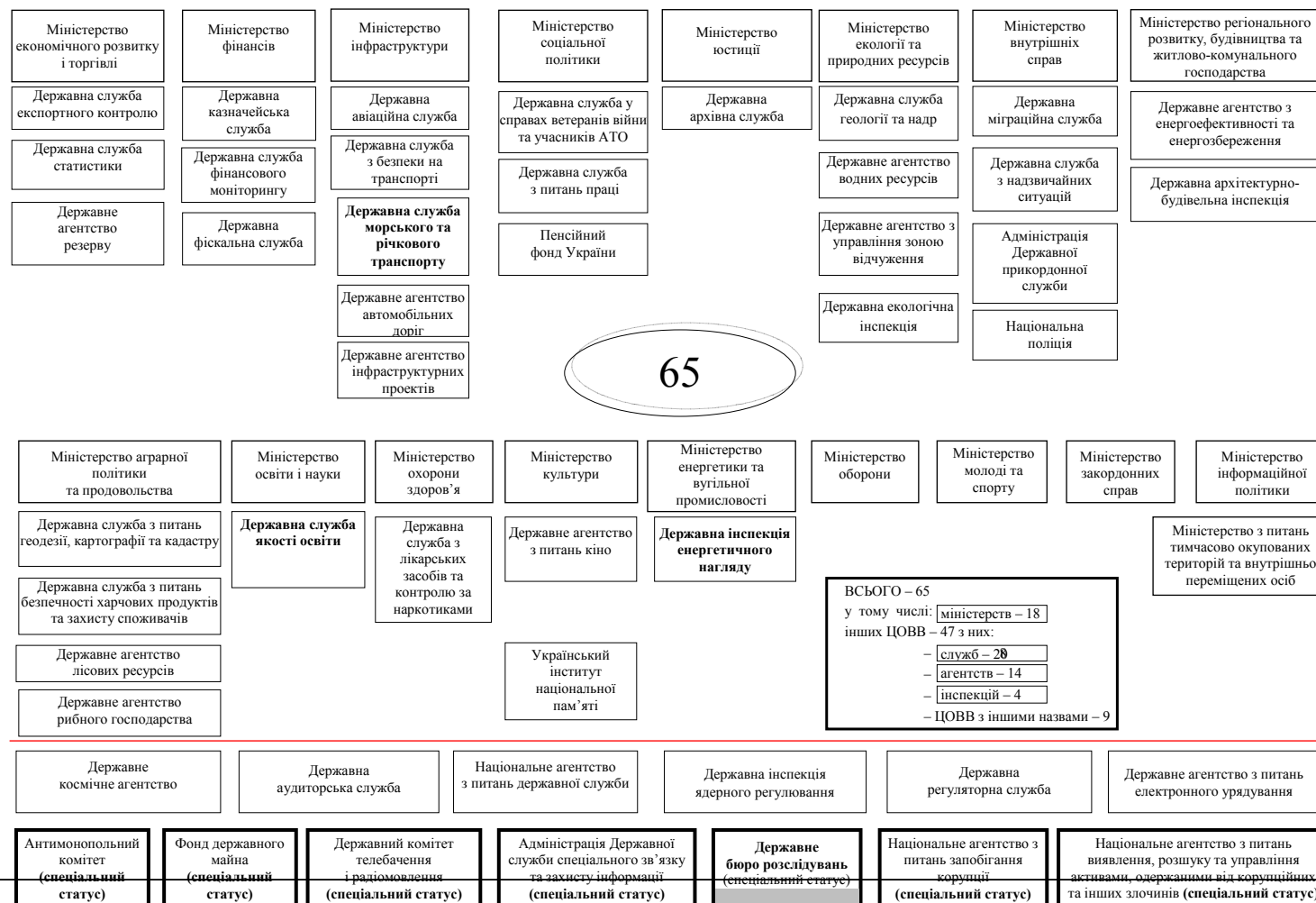


Рис. 2. Напрями застосування збалансованої системи показників

Органи особливого призначення в системі ЦОВВ [353]

СХЕМА ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Станом на 17.01.18



Додаток Ж

**Розмір
посадових окладів за основними типовими посадами осіб офіцерського складу Збройних Сил, Національної
гвардії, Державної прикордонної служби та Державної спеціальної служби транспорту[розраховано за: 295]**

Найменування посади	Посадовий оклад	
	апарат міністерства, служби	військова ланка, територіальні органи (підрозділи)
Перший заступник та заступники командувачів видів Збройних Сил, командувачів окремого роду військ (сил) Збройних Сил, начальника Об'єднаного оперативного штабу		9690
Директор департаменту, начальник Головного управління, керівник розвідувального органу Адміністрації Державної прикордонної служби	9520	
Командувач військ оперативного командування, командир повітряного командування		9520
Начальник регіонального (територіального) управління		9010
Начальник самостійного управління	9010	
Начальник самостійного відділу	8568	
Начальник відділу у складі департаменту, самостійного управління	8024	
Завідувач самостійного сектору	6936	
Завідувач сектору у складі департаменту, самостійного управління, самостійного відділу	6664	
Старший офіцер	5712	
Командир бригади, командир об'єднаного загону, начальник прикордонного загону		6392-6936
Офіцер	5440	
Командир полку, командир загону, завідувач сектору регіонального управління		5168-5848
Командир батальйону (дивізіону), командир окремого загону		4488-5032
Командир роти, батареї		3944-4352

Командир взводу		3060-3400

Розмір

посадових окладів за основними типовими посадами осіб офіцерського складу Управління державної охорони

Найменування посади	Посадовий оклад	Найменування посади	Посадовий оклад
Директор департаменту	9520	Консультант-експерт	7752
Начальник служби (самостійної)	9248	Начальник відділення (сектору)	7480
Начальник центру (служби у складі департаменту)	9010	Фахівець	5712
Начальник відділу	8704	Офіцер, оперуповноважений	5440

Розмір посадових окладів за основними типовими посадами осіб офіцерського складу Служби безпеки

Найменування посади	Посадовий оклад		Найменування посади	Посадовий оклад	
	центральне управління	регіональні органи, органи військової контррозвідки		центральне управління	регіональні органи, органи військової контррозвідки
Начальник департаменту	9520		Начальник сектору (відділення)	7480	6392
Начальник управління	9248	9248	Старший оперуповноважений	5712	5304
Начальник служби	9010		Оперуповноважений	5440	4896
Начальник відділу	8704	7480			

Розмір посадових окладів за основними типовими посадами осіб офіцерського складу Служби зовнішньої розвідки та інших розвідувальних органів

Найменування посади	Посадовий оклад	Найменування посади	Посадовий оклад
Директор департаменту	9520	Начальник відділення	7480
Начальник управління	9248	Начальник сектору	6664
Начальник служби	9010	Старший офіцер, старший оперуповноважений, спеціаліст I категорії	5712
Начальник відділу	8704	Офіцер, оперуповноважений, спеціаліст	5440

Розмірпосадових окладів за основними типовими посадами осіб начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту

Найменування посади	Посадовий оклад	
	апарат ДСНС	територіальні органи (підрозділи)
Директор департаменту	9520	
Начальник самостійного управління	9010	
Начальник територіального органу		8568-9010
Начальник самостійного відділу	8568	
Начальник відділу у складі департаменту, самостійного управління	8024	
Завідувач самостійного сектору	6936	
Начальник управління, самостійного відділу у складі територіального органу		5848-6528
Завідувач сектору, начальник служби, начальник чергової зміни	6120-6664	
Начальник відділу у складі управління, начальник самостійного сектору (відділення) територіального органу		5032-5576
Начальник (командир) центру швидкого реагування, спеціального авіаційного загону		6256-7072
Начальник сектору, відділення у складі управління, відділу територіального органу		4760-5168
Начальник загону, центру зв'язку, бази центрального підпорядкування		5304-5848
Начальник загону, підпорядкованого територіальному органу		5168-5576
Головний: фахівець, інспектор	5848	4624-4896
Провідний: фахівець, інспектор	5304	4352-4624
Начальник самостійної частини		4760-5168
Начальник самостійної групи, відділення		4352-4896
Начальник: відділення, варті		3944-4216
Старший фахівець, інспектор		3672-3944
Фахівець, інспектор		3400-3672

Розмірпосадових окладів за основними типовими посадами осіб офіцерського складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації

Найменування посади	Посадовий оклад		
	Адмініст- рація Держспец зв'язку	територіальний орган Адміністрації Держспец- зв'язку, Головне управління урядового фельд'єгерського зв'язку, тер. підрозділ, заклад, установа, організація	підрозділ урядового фельд'єгерсько го зв'язку
Директор департаменту	9520		
Начальник територіального органу, Головного управління урядового фельд'єгерського зв'язку, територіального підрозділу, закладу, установи, організації		8840-9010	
Начальник підрозділу урядового фельд'єгерського зв'язку			8432-8704
Начальник самостійного управління	9010		
Начальник управління у складі департаменту, Головного управління, закладу, установи, організації	8704	8432	
Начальник самостійного відділу	8432	8160	7888
Начальник відділу у складі департаменту, управління	8160	7888	
Начальник самостійного сектору (відділення)	7752	7616	7344
Начальник сектору (відділення) у складі департаменту, управління, відділу	7480	7344	7072
Головний інспектор із захисту інформації, старший інспектор з особливих доручень	7072	6800	
Головний спеціаліст, старший дипломатичний кур'єр	6800	6528	
Провідний спеціаліст, інспектор із захисту інформації, дипломатичний кур'єр	6528	6256	
Спеціаліст, старший офіцер фельдзв'язку з особливих доручень	6256	5984	5712
Старший офіцер		5712	5440
Офіцер		5440	5168
Старший офіцер фельдзв'язку		5168	4896
Офіцер фельдзв'язку		4896	4624

**Розмірпосадових окладів за основними типовими посадами осіб начальницького складу
Державної кримінально-виконавчої служби**

Найменування посади	Посадовий оклад		
	апарат	територіальні органи управління	установи виконання покарань, слідчі ізолятори
Начальник департаменту	9520		
Начальник самостійного управління	9010	8568-9010	
Начальник самостійного відділу	8568	6120-6800	
Начальник управління у складі департаменту	8296		
Начальник відділу у складі департаменту, самостійного управління	8024	6120-7072	5168-5712
Начальник самостійного сектору	6936		
Начальник установи виконання покарань, слідчого ізолятора			6120-6664
Начальник сектору у складі департаменту, самостійного управління, самостійного відділу	6664	5440-5576	5032-5168
Черговий помічник начальника установи виконання покарань, слідчого ізолятора			5032-5576
Начальник відділення соціально-психологічної служби			4624-4760
Головні: спеціаліст, інспектор; старший: оперуповноважений в особливо важливих справах, інспектор з особливих доручень	5712	5304	
Старший оперуповноважений	5440	5032	4760-4896
Оперуповноважений, старший інспектор	5168	4624-4760	3944-4488
Інспектор	4896	4216-4488	3400-3808

**Розмірпосадових окладів за посадами осіб начальницького складу податкової міліції апарату
Державної фіскальної служби**

Найменування посади	Посадовий оклад
Перший заступник Голови	9750
Заступник Голови	9690
Начальник Головного управління, начальник самостійного управління, директор (начальник) департаменту	9520

Перший заступник: начальника Головного управління, начальника самотійного управління, директора (начальника) департаменту	9248
Заступник: начальника Головного управління, начальника самотійного управління, директора (начальника) департаменту	9010
Начальник управління (штабу, відділу) у складі Головного управління, самотійного управління, департаменту	8704
Заступник начальника управління (штабу, відділу) у складі Головного управління, самотійного управління, департаменту	8432
Начальник відділу у складі управління (штабу) Головного управління, начальник відділу у складі управління департаменту	8160
Заступник: начальника відділу у складі управління (штабу) Головного управління, начальника відділу у складі управління (штабу) департаменту	7888
Начальник відділення, завідувач сектору, старший слідчий з особливо важливих справ	7480
Старший: оперуповноважений з особливо важливих справ, інспектор з особливих доручень; слідчий з особливо важливих справ	5712
Старший: слідчий, оперуповноважений, інспектор	5440
Слідчий, оперуповноважений, інспектор	4896
Помічник: слідчого, оперуповноваженого	3105

Розмірпосадових окладів за посадами осіб начальницького складу податкової міліції головних управлінь в областях, м. Києві та органу з обслуговування великих платників податків Державної фіскальної служби

Найменування посади	Посадовий оклад	Найменування посади	Посадовий оклад
Перший заступник начальника: Головного управління, органу з обслуговування великих платників податків	9010		
Заступник начальника: Головного управління, органу з обслуговування великих платників податків	8704	Завідувач сектору	6936
Начальник: управління, самотійного відділу	8160	Начальник відділення, старший слідчий з особливо важливих справ	6664
Перший заступник начальника управління	7888	Старший: оперуповноважений з особливо важливих справ, інспектор з особливих доручень; слідчий з особливо важливих справ	5304
Заступник начальника: управління, самотійного відділу	7616	Старший: слідчий, оперуповноважений, інспектор	5168
Начальник штабу (відділу) у складі управління	7344	Слідчий, оперуповноважений, інспектор	4624
Заступник начальника штабу (відділу) у складі управління	7072	Помічник: слідчого, оперуповноваженого	3230

**Розмірпосадових окладів за посадами осіб начальницького складу податкової міліції
державних податкових інспекцій Державної фіскальної служби**

Найменування посади	Посадовий оклад
Перший заступник начальника державної податкової інспекції	8160
Заступник начальника державної податкової інспекції	7888
Начальник: управління, самостійного відділу	7480
Заступник начальника: управління, самостійного відділу	7208
Начальник штабу (відділу) у складі управління	6936
Заступник начальника штабу (відділу) у складі управління	6664
Завідувач сектору, начальник відділення	6392
Старший слідчий	5032
Старший: оперуповноважений, інспектор; слідчий	4896
Оперуповноважений, інспектор	4352

РОЗМІР щомісячної надбавки за виконання особливо важливої роботи для фахівців з питань реформ (2018)

Найменування посади	Розмір, гривень
Державний секретар Кабінету Міністрів України, державний секретар міністерства, керівник державного органу	40000-55000
Перший заступник Державного секретаря Кабінету Міністрів України, перший заступник керівника державного органу	36200-50000
Заступник Державного секретаря Кабінету Міністрів України, заступник керівника державного органу	36500-50000
Генеральний директор директорату, директор генерального департаменту, Генеральний директор Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції	37570-50000
Керівник експертної групи директорату, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції	33000-45000
Державний експерт директорату, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції	28300-40000

Додаток 3

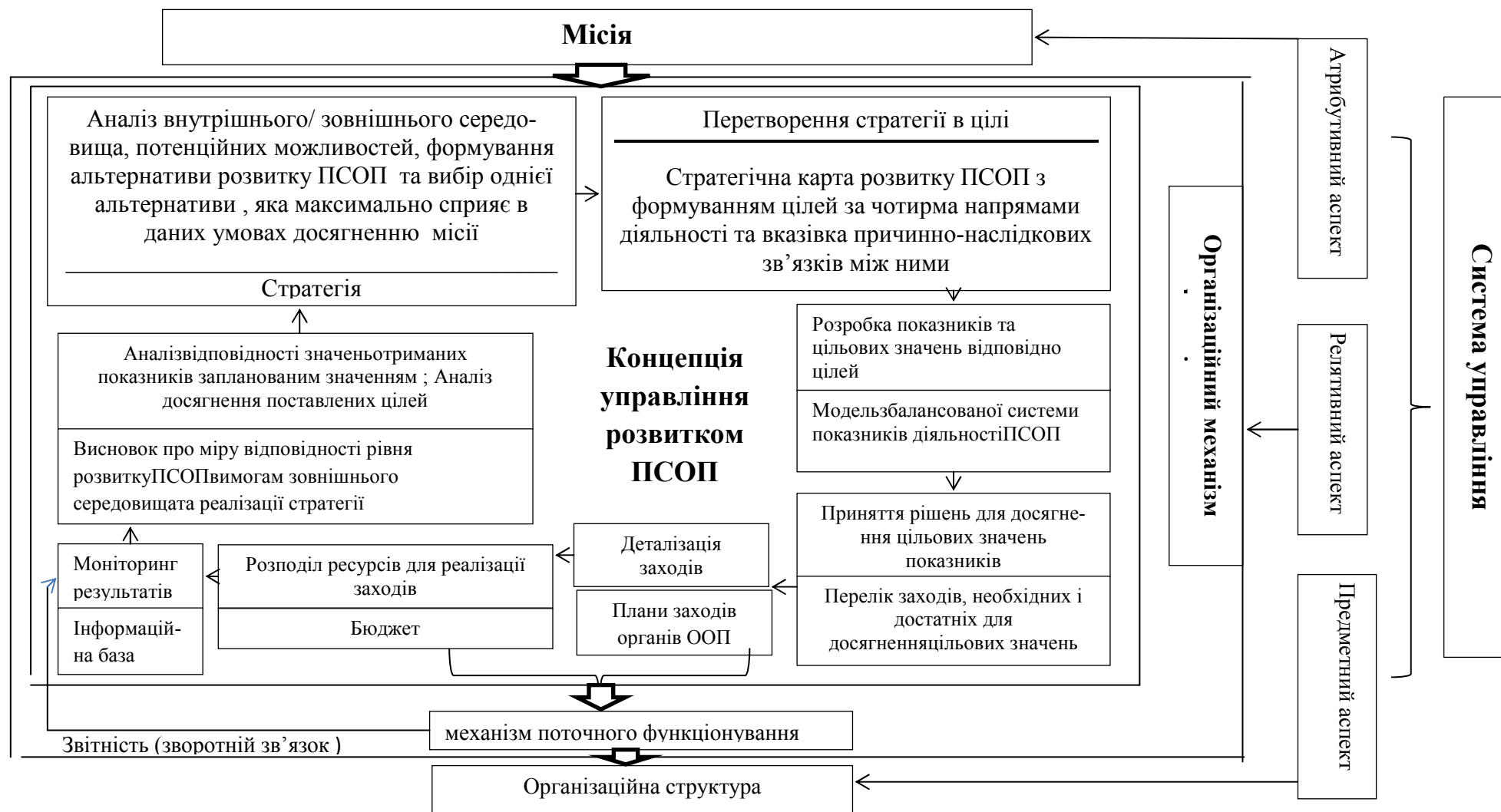


Рис. Концепція управління розвитком публічної служби особливого призначення

Додаток К

ПРОЕКТ

ВИМОГИ ДО КАНДИДАТІВ НА ПОСАДИ ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

1. На посади осіб рядового і начальницького складу органів особливого призначення можуть бути призначені повнолітні громадяни України, які мають повну загальну середню освіту і вільно володіють державною мовою.

2. На посади осіб рядового і начальницького складу органів особливого призначення не може бути призначена особа, яка:

- 1) досягла граничного 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) має захворювання, що перешкоджає проходженню служби;
- 9) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»;
- 10) проходила службу в інших правоохоронних органах і звільнена за вчинки, що дискредитують зазначені органи.

Перелік захворювань, що перешкоджають проходженню служби, затверджується відповідним центральним органом виконавчої влади, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

3. Вимоги щодо рівня фізичної підготовки для осіб рядового і начальницького складу органів особливого призначення затверджуються відповідним центральним органом виконавчої влади.

4. Особи рядового і начальницького складу органів особливого призначення не може бути членом політичної партії, не може організовувати страйки та брати участь у страйках.

Добір на посади осіб рядового і начальницького складу органів особливого призначення

1. Добір на посади осіб рядового і начальницького складу органів особливого призначення здійснюється:

- 1) по закінченню відомчих навчальних закладів;
- 2) за результатами конкурсу на посади осіб рядового і начальницького складу органів особливого призначення;
- 3) в порядку просування за результатами атестування.

Перелік посад, на які призначається особи рядового і начальницького складу органів особливого призначення за результатами проведення конкурсу та в порядку просування, визначається відповідним центральним органом виконавчої влади.

2. Конкурс проводиться відповідно до Порядку проведення конкурсу на посади осіб рядового і начальницького складу органів особливого призначення, що затверджується відповідним центральним органом виконавчої влади.

Система професійного відбору кандидатів на службу до органів особливого призначення

Діяльність посадових осіб органів особливого призначення пов'язана з підвищеною відповідальністю за результати роботи як у моральному, так і в юридичному плані. Можливі ситуації, коли від професіоналізму посадових осіб органів особливого призначення залежить життя людини.

Окрім того, у процесі роботи посадова особа органу особливого призначення постійно зазнає психологічної напруженості, знаходячись у ситуації міжособистісної взаємодії та підвищеного ризику. Вплив цього фактора посилюється за підвищення інтенсивності професійної діяльності.

Діяльність посадових осіб органів особливого призначення може здійснюватися у відносно несприятливих санітарно-гігієнічних умовах. Несприятливий вплив мають також неповноцінний відпочинок у перервах і відсутність елементарних соціально-побутових умов (роздягальні, душові і т.п.).

Аналіз діяльності посадових осіб органів особливого призначення дозволив виділити такі основні фактори, які впливають на виконавця в процесі роботи:

- 1) відповідальність за результати діяльності;
- 2) напруженість, що виникає в процесі професійної діяльності;
- 3) дефіцит часу на аналіз ситуації та прийняття рішення;
- 4) нерівномірність робочого навантаження;
- 5) несприятливий вплив режимів праці та відпочинку;
- 6) несприятливий вплив умов навколишнього середовища.

В умовах впливу виділених у результаті професіографічного аналізу факторів діяльності високоефективне виконання посадовою особою органу особливого призначення комплексу професійних обов'язків вимагає від людини досить високого рівня загального розвитку, певних професійно важливих якостей. Можна припустити, що це якості, які пов'язані насамперед із емоційно-вольовою і когнітивною (пізнавальною) сферами особистості.

Таким чином, професіографічне дослідження діяльності посадових осіб органів особливого призначення дозволило визначити професійно важливі якості, що забезпечують у цих умовах загальну успішність і високу продуктивність діяльності.

Передусім це високий рівень інтелекту, оперативність мислення, стійкість якості сприйняття (зорового, слухового, тактильного), стійкість і швидке переключення уваги, полнезалежність (здатність до формування правильних уявлень про дійсність, орієнтація на власну мету в умовах нав'язування ззовні неадекватних форм відображення зовнішнього світу), психологічна проникливість (розуміння мотивів поведінки людей, їх психологічного стану, почуттів, переживань), емоційна зрілість, стійкість, витримка, самовладання, висока мотивація в досягненні професійних успіхів, спрямованість та інтерес до професійної діяльності, наполегливість, рішучість, терпимість до ситуацій невизначеності (здатність прийняти правильне рішення на підставі неповної, можливо недостовірної або суперечливої інформації, антикорупційна стійкість).

Результати професіографічного аналізу й експериментально-психологічного обстеження дозволили обґрунтувати комплекс методичних прийомів оцінки професійно важливих якостей посадової особи органу особливого призначення, що включає такі методики:

- а) оцінка рухливості нервових процесів (РНП);
- б) рівень суб'єктивного контролю (РСК);
- в) шкала Ч. Спілберга для оцінки особистісної тривожності (ОТ);
- г) Каліфорнійський психологічний опитувальник (СРІ).

Психодіагностичні методики
Основні методики професійного психологічного добору

№ п/п	МЕТОДИКА	ПОКАЗАННЯ	ПРОТИПОКАЗАННЯ
1	“Прогноз” – визначення нервово-психологічної нестійкості	1 і 2 групи НПУ;	– 4 група, – більше 9 балів за шкалою “щирість”;
2	16ФЛО Кеттела – опис особистісної структури – виявлення особистісних проблем, – розкриття взаємозв’язків окремих характеристик	А+ – комунікабельність, У+ – інтелект, З+ – емоціональна стійкість, Е+ – доміантність, F- – стриманість, G+ – нормативність поведінки, Н+ – сміливість, I- – емоціональна сензитивність, L- – довірливість, лагідність, М- – практичність, М+ – дипломатичність, О- – впевненість у собі, Q1- – консерватизм, Q2+ – самозадоволеність, Q3+ – самоконтроль, Q4- 4-5 – фрустрація, MD – адекватність самооцінки. Інтелектуальні особливості: фактори В,М,Q1. Емоційно-вольові фактори: С, Q, I, O, Q3, Q4. Комунікативні: А, Н, F, E, Q2, N, L.	F+, а G- – можливість асоціальної поведінки; С-, а О+ – ризик суїцидальної поведінки; F2-, А-, З+ – тенденція до девіантної поведінки; С-, Н-, L+, О+, Q3-, Q4+ – підвищена тривожність, нейротизм; F-, G+, О+, Q3+ – депресивний стан; Н-, А-, F- – замкнутість, “відхід у себе”; L+, С-, Н-, О+, Q3-, Q4+ – тривожність (як стан, а не індивідуальна риса характеру);
		Коефіцієнт адаптивності: $(A+C+H)-(L+Q+Q4) = 0,8$ 6 і вище * Шкали А,В,FG,N,I,Q1 і Q3 є гомогенними. Значення вторинних факторів: F1: 3-5 – пристосованість; F3+: – урівноваженість; F4: 3-5 – підпорядкованість-незалежність.	Менше 0,5 F1+ – високий рівень тривожності; F3- – емоційна нестійкість; F4- – залежність, пасивність, покірність; F4+ занадто високі бали – тенденція до агресії, різкості в поведінці
3	Тест К. Леонгарда – Г. Шмишека	Середня виразність акцентуації особистості (12-20):	Виражена акцентуація – тип, що застряє (ригідний),

	Визначення типу акцентуацій особистості	– емотивний тип, – гіпертимний тип, – демонстративний тип, – педантичний тип, – дистимічний тип, – циклотимічний тип (лабільний варіант).	– збудливий тип, – тривожний (боязкий) тип, – екзальтований тип.
4	ЕРІ (Методика Г. Айзенка) – визначення нейротизму, екстраінтроверсії, містить шкалу неправди.	Значення середніх і стандартних відхилень для А і Б форм: шкала 1 11.92 – 4.91 шкала 2 12.86 – 5.02 шкала 3 2.22 – 2.01 Гранична межа шкали неправди дорівнює 5 балам.	Невірогідність відповідей, перевищення показань за шкалою неправди більше 5 балів. Значне відхилення від норми за шкалою “нейротизм”.
5	РНП (Методика визначення невро-тизації і психопат-тизації особистості).	Показники в межах норми за всіма трьома шкалами: – неправди, – невротизації, – психопатизації.	Завищений показник шкали неправди Значне перевищення норми за іншими шкалами
6	Тест Басса-Даркі – шкала агресивності особистості	Нормативи чол. жін. Форма 1 5.07 3.27 2 4.47 5.17 3 5.94 6.14 4 2.19 2.30 5 2.26 1.78 6 3.33 2.26 7 7.61 6.82 8 5.34 4.41	Завищені показники з фізичної агресії (1), роздратування (3), негативізму (4), образливості (5), словесної агресії (7). Завищені сумарні показники
7	Колірний тест Люшера	Близькість результатів до аутогенної норми, відсутність серйозних відхилень, психоемоційної нестійкості (від 1 до 18 балів за шкалою СО від АТ). Вегетативний коеф. – від 0,8 до 1,2.	Психоемоційна нестійкість. Значні відхилення від норми (більше 24 балів за шкалою СО від АТ). Значне відхилення від норми вегетативного коефіцієнта
8	Багаторівневий особистісний опитувальник МЛО-АМ “Адаптивність”	6-10 групи за шкалами: “АС”, “НПУ”, “КО”, “МН”	Перевищення шкали “Д” більше 9 балів; 1- 4 групи за іншими шкалами.

Додаткові методики професійно-психологічного добору

1. Опитувальник Д. Керсі (визначення типу особистості);
2. Графічні методики:
– “вигадана тварина”;
– “дерево”;
– “людина”.
3. Тест Т. Лірі;
4. Прогресивні матриці Равена;
5. Методика Томаса – Кілманна щодо конфліктного способу дій;
6. Тест IQ М. Айзенка;

7. “Колірне дзеркало” Г. Фрилінга.

Альтернативні методики:

1. ММРІ (Міннесотський багатофакторний особистісний опитувальник).
2. MBTI (Індикатор типів особистості Майєрс-Бріггс).
3. РСК (тест-опитувальник рівня суб’єктивного контролю).
4. КОТ (короткий орієнтований тест – адаптація тесту Вандерліка).
5. Методика “Шкала самооцінки” Спілбергера-Ханіна.
6. Опитувальник темпераменту Я. Стреляу.

Багаторівневий особистісний опитувальник “Адаптивність” (МЛО-АМ).

Аналіз одержаних даних показав, що продуктивність діяльності пов’язана з показниками обраних методик у такий спосіб: Матриці Ровена ($t = 2,8615$, довірча ймовірність 0,99); Поленезалежність ($t = 3,3763$, довірча ймовірність 0,999); Проникливість ($t = 2,67$, довірча ймовірність 0,99); Нетерпимість до невизначеності ($t = -2,7419$, довірча ймовірність 0,99). Стратегії поведінки у важких ситуаціях життєдіяльності, критерій спрямованості на завдання ($t = 2,1261$, довірча ймовірність 0,99)

Результати професіографічного дослідження дозволяють рекомендувати перераховані методики для прогнозування ефективності службової посадових осіб органів особливого призначення.

Слід зазначити, що тести “Поленезалежність”, “Проникливість”, “Стратегії переборювальної поведінки” не стандартизовані. Для вирішення завдань професійно-психологічного добору належить застосувати процедури стандартизації тестового балу. Стандартизація тесту можлива з використанням даних тестування групи людей, зараховуваних, на думку психолога, до однієї генеральної сукупності. За літературними даними, для цієї мети достатньою є 50-60 випробовуваних. Стандартний бал, одержаний психологом може бути застосований тільки щодо стандартизованого масиву даних. У випадку, якщо психологом виконане додаткове тестування, ці дані слід залучити до одного масиву і повторно зробити розрахунки. За умов правильного проведення процедури тестування одержані вибіркові дані зазвичай узгоджуються із законом нормального розподілу. Його характеристиками є середнє арифметичне (X) і середнє квадратичне відхилення (σ). Як правило, використовується 10-бальна шкала, у якій збільшення чи зменшення тестової оцінки на 0,5 від середнього арифметичного збільшує або зменшує стандартну оцінку на 1 бал. Якщо результати тестування досліджуваних потрапляють у діапазон $X \pm \sigma$ (від 3 до 7 балів – область середніх значень) то вони не диференціюють досліджуваних за вказаним показником. Діапазон 7 – 10 балів свідчить про те, що вимірювана якість є розвинутою в досліджуваного. Діапазон 3-0 балів свідчить про відсутність або слабкий розвиток досліджуваної якості. Психолог може розробити для одного тесту кілька шкал стандартизації. Наприклад, шкали для оцінки показників чоловіків і жінок, шкали для різних вікових груп, шкали для співробітників різних підрозділів.

Вимірювані в ході тестування професійно важливі якості людини оцінюються окремо, будучи винесеними з контексту реальної ситуації факторами. Компенсація недостатньо розвинутих якостей може відбуватися за рахунок вищого розвитку інших, тих, які не одержали статус професійно важливих. У процесі освоєння професії відбувається зміна домінантних якостей, на різних етапах професіоналізації якості мають різний рівень розвитку. Тільки включеність людини до предметної діяльності приводить до об’єднання численних і різних за складністю компонентів у функціональну психологічну систему діяльності. Для одержання повної картини про особистість кандидата на роботу до органів особливого призначення важливо мати уявлення про те, як відмінні риси поєднуються і виявляються у різних ситуаціях. Для виконання цього завдання психологу належить врахувати відомості про поведінку кандидата в стандартних та екстремальних умовах професійної діяльності, оцінку його роботи під час іспитового

терміну. Відгуки керівників про роботу їх співробітників у цей період повинні також мати відображення у психологічній характеристиці.

Для всебічної оцінки особистості кандидата потрібно застосовувати біографічний метод дослідження, діагностичну бесіду, враховувати невербальні характеристики випробовуваного і т. п.

Практичний психолог може надавати перевагу певним методам роботи залежно від власного досвіду й особистісних якостей.

Психограма

Спрямованість, мотивація, схильності, вольові якості:

- спрямованість та інтерес до професійної діяльності;
- схильність до роботи з людьми, до спілкування;
- здатності до навчання, інтерес до оволодіння новими знаннями;
- сильна воля;
- наполегливість, рішучість, сміливість;
- самовладання, упевненість у своїх силах, емоційна, антикорупційна і нервово-психічна стійкість.

Сенсорно-перцептивні властивості:

- стійкість функцій аналізаторів і якості сприйняття (зорового, слухового, тактильного, форми, розмірів, швидкості і т.п.); перевага зорового каналу сприйняття; стабільна увага, її широке поширення, швидке переключення і великий обсяг.

Особливості вищих психічних функцій:

- достатній обсяг, швидкість і точність запам'ятовування та сприйняття; оперативність мислення;
- здатність швидко орієнтуватися в новій і незнайомій обстановці, оцінювати ступінь важливості інформації, що надходить;
- потреба в розвитку уяви.

Психомоторні властивості й фізичні якості:

- хороша фізична витривалість, стійкість до фізичної втоми;
- хороша координація рухів, стійкість до тремору;
- здатність використовувати мускульну силу як вибухового, так і статичного характеру;
- стійкість мовнорухових характеристик до психофізичних навантажень;
- здатність до різкої зміни виду діяльності.

Співвідношення і переважне спілкування в процесі діяльності:

- перевага діяльності, пов'язаної із спілкуванням з людьми;
- готовність співпрацювати, чуйність, пристосовність, легкість включення до активної групи;
- емоційна зрілість, стійкість, незворушність;
- схильність до додержання суспільних моральних норм;
- почуття відповідальності, здатність переконати групу працювати на практичній і реалістичній основах; сміливість в ухваленні рішень;
- ефективність у ситуаціях, що вимагають сталості, наполегливості і завзятості;
- обачність у діях, оформлення власної думки; обережність і пильність;
- самовладання, турбота про соціальну репутацію.

Протипоказання до діяльності: нервово-психічна й емоційна нестійкість; чітко виражені акцентуації, психічні відхилення; алкогольна, лікарська чи наркотична залежність; медичні протипоказання.

Додаток Л

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії

1. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія / Р. Г. Ботвінов. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2017. – 279 с.
2. Публічна служба: системна парадигма : кол.моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2017. – 263 с.
Особистий внесок автора: розділ 1.2, с. 24 – 30.

Статті, опубліковані у наукових фахових виданнях з державного управління

3. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації/ Р. Ботвінов // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук.пр. – 2016. – № 1 (15). – 14 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf).
4. Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: сутність та ознаки / Р. Ботвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук.пр. / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 3 (67). – С. 103 – 107. – Режим доступу : http://www.oridu.odessa.ua/9/new_options/pdf/006/Botvinov.pdf.
5. Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття/ Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ :ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 2 (29). – С. 130 – 136.
6. Ботвінов Р. Підходи до класифікації видів державної служби/ Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 3 (30). – С. 114 – 119.
7. Ботвінов Р. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 4 (31). – С. 44 – 50.
8. Ботвінов Р. Служба в правоохоронних органах України в умовах реформ: функціональний аспект // Публічне управління: теорія та практика : електрон. зб. наук.пр. – 2016. – № 2 (16). – 12 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/18.pdf).
9. Ботвінов Р. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – № 2 (16). – С. 94 – 101.
10. Ботвінов Р. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка / Р. Ботвінов // Аспекти публічного управління = Public Administration Aspects. – 2016. – том 4, № 9-10. – С. 91 – 98. – Режим доступу : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/299/294>.
11. Ботвінов Р. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в сучасному українському суспільстві / Р. Ботвінов // Ефективність державного управління : зб. наук.пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 4 (49). – С. 156 – 163. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_49/zmist.html.
12. Ботвінов Р. Принципи публічної служби в правоохоронних органах/ Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. /

- редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 1 (32). – С. 110 – 115.
13. Ботвінов Р. Публічна служба в Національній поліції України: нормативно-правова колізія / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 2 (33). – С. 94 – 100.
 14. Ботвінов Р. Реалізація правоохоронних функцій спеціалізованими видами публічної служби України / Р. Ботвінов // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України : електрон. вид. – 2017. – Вип. 1. – 12 с. – Режим доступу :http://nadpsu.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=771:derzhavne-upravlinnya&catid=12:nauka&Itemid=252.
 15. Ботвінов Р. Військова служба України як інститут публічної служби / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 3 (34). – С. 128 – 134.
 16. Ботвінов Р. Класифікація принципів публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук.пр. / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 3 (71). – С. 151 – 157.
 17. Ботвінов Р. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 1 (17). – С. 89 – 99.
 18. Ботвінов Р. Діяльність публічної служби особливого призначення щодо захисту прав людини в Україні / Р. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 4 (35). – С. 149 – 154.
 19. Ботвінов Р. Професійна культура посадових осіб публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління: теорія та практика: електрон. зб. наук.пр. – 2017. – № 2 (18). – 15 с. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)).
 20. Ботвінов Р. Статусні характеристики посадових осіб публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 2 (18). – С. 94 – 101.
 21. Ботвінов Р. Методологія дослідження публічної служби особливого призначення / Р. Ботвінов // Аспекти публічного управління = Public Administration Aspects. – 2017. – Т. 5, № 12. – С. 91 – 98.
- Статті в зарубіжних виданнях**
22. Ботвінов Р. Реалізація принципу захисту прав людини публічною службою особливого призначення в Україні / Р. Ботвінов // VisegradJournalonHumanRights. – 2017. – № 3. – С. 3 – 12.
 23. Ботвинов Р. Организационно-правовые основы прохождения публичной службы особенного назначения / Р. Ботвинов // Legea si Viata. – 2017. – № 10/2. – С. 12 – 24.
 24. Ботвінов Р. Структура і завдання публічної служби особливого призначення в Україні / Р. Ботвінов // Jurnalul juridic național: teorie și practică. – 2017. – № 10. – С. 5 – 9.
 25. BotvinovR.
TheRealtateLawEnforcementFunctionsSpecializedTypesofPublicServiceofUkraine / R. Botvinov // TheWorldofPolitics, Society, Geography. – 2016. – № 5/16 (23 August). – P. 24 – 40.
- Публікації в інших наукових виданнях, тези доповідей на конференціях**
26. Ботвінов Р. Правоохоронна державна служба: термінологічна полеміка / Р. Ботвінов // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., м.

- Дніпропетровськ, 11 листоп. 2016 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 159 – 162.
27. Ботвінов Р. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття / Р. Ботвінов // Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект : матеріали круглого столу / за заг. ред. С. О. Шевченка. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 130 – 136.
 28. Ботвінов Р. Інтерпретація поняття «правоохоронна служба» / Р. Ботвінов // Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., Одеса, 8-9 верес. 2017 р. – Одеса, 2017. – С. 10 – 14.
 29. Ботвінов Р. Г. Реалізація правоохоронної функції держави в сучасних умовах в Україні / Р. Г. Ботвінов // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 28 жовт. 2016 р.). – Одеса : [б. в.], 2016. – С. 330 – 332. – Режим доступу: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_01_11_16.pdf.
 30. Ботвінов Р. Г. Характеристика правоохоронної служби як складової публічної служби України / Р. Г. Ботвінов // Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України : тези X Всеукр. наук.-практ. конф. (2 листоп. 2017 р.) / Нац. акад. держ. прикордон. служби України ім.Б. Хмельницького. – Хмельницький :Вид-во НАДПСУ, 2017. – С. 20 – 21.
 31. Ботвінов Р. Г. Захист прав людини як принцип діяльності публічної служби в Україні / Р. Г. Ботвінов // Децентралізація публічного адміністрування в умовах інтеграції України до європейської спільноти: проблеми та перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 6-7 жовт. 2017 р. м. Северодонецьк. – Северодонецьк, 2017. – С. 66 – 68.
 32. Ботвінов Р. Г. Використання зарубіжного досвіду організації служби в правоохоронних органах / Р. Г. Ботвінов // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Одеса, 27 жовт. 2017 р. – Одеса, 2017. – С. 175.
 33. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні: структурно-функціональний аспект / Р. Г. Ботвінов // Публічне управління: проблеми та перспективи : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 27 жовт. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2017. – С. 82 – 88.
 34. Ботвінов Р. Г. Структурний аналіз публічної служби особливого призначення в Україні / Р. Г. Ботвінов // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали XI регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 35 – 38.
 35. Ботвінов Р. Г. Функції публічної служби особливого призначення в Україні / Р. Г. Ботвінов // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпро, 8 груд. 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро :ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 83 – 86.