

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Д. В. Неліпа

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ
ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2-ге видання, перероблене та доповнене

ПІДРУЧНИК

*Затверджено
Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів
вищих навчальних закладів*

Київ
«Центр учбової літератури»
2017

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Д. В. Неліпа

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ
ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2-ге видання, перероблене та доповнене

ПІДРУЧНИК

*Затверджено
Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів
вищих навчальних закладів*

Київ
«Центр учбової літератури»
2017

УДК 351/354(477)(075.8)
ББК 67.401(4Укр)я73
Н 49

*Рекомендовано до друку Науково-методичною радою
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 4-15/16 н.р. від 21 квітня 2016 року)*

Рецензенти:

Ващенко Костянтин Олександрович – Голова Національного агентства України з питань державної служби, доктор політичних наук, професор, Заслужений економіст України;

Ковбасюк Юрій Васильович – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений економіст України;

Канавець Марина Володимирівна – директор Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, кандидат наук з державного управління;

Берlach Анатолій Іванович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні
Н 49 [текст] 2-ге вид. перероб. та доповн. Підручник / Д. В. Неліпа. – К.: «Центр учбової літератури», 2017. – 376 с.

ISBN 978-617-673-530-4

У систематизованому, дидактично витриманому вигляді підручник розкриває конституційні засади державної служби в Україні, її історію, види, принципи функціонування, порядок проходження та припинення повноважень державних службовців, особливості їх правового статусу.

Акцентується увага на проблемах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, визначенні їх професійного профілю, рівня компетентності та морально-етичних якостей.

Підручник розрахований на працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, магістрів спеціальностей “публічне управління та адміністрування”, “державна служба”, “політологія”, “правознавство” та всіх тих, хто цікавиться даною тематикою.

УДК 351/354(477)(075.8)
ББК 67.401(4Укр)я73

ISBN 978-617-673-530-4

© Неліпа Д. В., 2017.

© Видавництво «Центр учбової літератури», 2016.

УДК 351/354(477)(075.8)
ББК 67.401(4Укр)я73
Н 49

*Рекомендовано до друку Науково-методичною радою
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 4-15/16 н.р. від 21 квітня 2016 року)*

Рецензенти:

Ващенко Костянтин Олександрович – Голова Національного агентства України з питань державної служби, доктор політичних наук, професор, Заслужений економіст України;

Ковбасюк Юрій Васильович – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений економіст України;

Канавець Марина Володимирівна – директор Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, кандидат наук з державного управління;

Берlach Анатолій Іванович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні
Н 49 [текст] 2-ге вид. перероб. та доповн. Підручник / Д. В. Неліпа. – К.: «Центр учбової літератури», 2017. – 376 с.

ISBN 978-617-673-530-4

У систематизованому, дидактично витриманому вигляді підручник розкриває конституційні засади державної служби в Україні, її історію, види, принципи функціонування, порядок проходження та припинення повноважень державних службовців, особливості їх правового статусу.

Акцентується увага на проблемах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, визначенні їх професійного профілю, рівня компетентності та морально-етичних якостей.

Підручник розрахований на працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, магістрів спеціальностей “публічне управління та адміністрування”, “державна служба”, “політологія”, “правознавство” та всіх тих, хто цікавиться даною тематикою.

УДК 351/354(477)(075.8)
ББК 67.401(4Укр)я73

ISBN 978-617-673-530-4

© Неліпа Д. В., 2017.

© Видавництво «Центр учбової літератури», 2016.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
Розділ I. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.	8
1.1. Державна служба як професійна діяльність	8
1.2. Цілі, завдання та функції державної служби	13
1.3. Принципи державної служби	17
1.4. Управлінські концепції бюрократії, покладені в основу функціонування державної служби	20
<i>Питання до розділу 1</i>	23
Розділ II. ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.	24
2.1. Розвиток державної служби у стародавньому світі	24
2.2. Теорія і практика державної служби Середньовіччя та Нового часу	38
2.3. Історія державної служби України	42
<i>Питання до розділу 2</i>	48
Розділ III. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.	49
3.1. Інституційне забезпечення управління державною службою	49
3.2. Служба управління персоналом у державному органі	68
3.3. Посади державної служби. Класифікація та критерії віднесення	75
3.4. Правовий статус державного службовця	76
<i>Питання до розділу 3</i>	80
Розділ IV. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН.	81
4.1. Загальні умови вступу на державну службу	81
4.2. Організація добору на державну службу	84
4.3. Призначення на посаду державної служби. Наявність та тривалість випробувального терміну	89
4.4. Проходження державної служби. Оцінка результатів діяльності державних службовців	93
4.5. Система рангів державних службовців, порядок їх присвоєння	96

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
Розділ I. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.	8
1.1. Державна служба як професійна діяльність	8
1.2. Цілі, завдання та функції державної служби	13
1.3. Принципи державної служби	17
1.4. Управлінські концепції бюрократії, покладені в основу функціонування державної служби	20
<i>Питання до розділу 1</i>	23
Розділ II. ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.	24
2.1. Розвиток державної служби у стародавньому світі	24
2.2. Теорія і практика державної служби Середньовіччя та Нового часу	38
2.3. Історія державної служби України	42
<i>Питання до розділу 2</i>	48
Розділ III. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.	49
3.1. Інституційне забезпечення управління державною службою	49
3.2. Служба управління персоналом у державному органі	68
3.3. Посади державної служби. Класифікація та критерії віднесення	75
3.4. Правовий статус державного службовця	76
<i>Питання до розділу 3</i>	80
Розділ IV. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН.	81
4.1. Загальні умови вступу на державну службу	81
4.2. Організація добору на державну службу	84
4.3. Призначення на посаду державної служби. Наявність та тривалість випробувального терміну	89
4.4. Проходження державної служби. Оцінка результатів діяльності державних службовців	93
4.5. Система рангів державних службовців, порядок їх присвоєння	96

4.6. Звільнення державного службовця із служби	97
4.7. Соціальне забезпечення та заохочення державних службовців	101
<i>Питання до розділу 4</i>	104
Розділ V. СИСТЕМА ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.	105
5.1. Основні засади професійного навчання державних службовців	105
5.2. Нормативно-правове регулювання професійного навчання державних службовців.	107
5.3. Зарубіжний досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.	111
<i>Питання до розділу 5</i>	119
Розділ VI. ЕТИКА ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.	120
6.1. Поняття та сутність етики державного службовця. Моральні засади службовчої дисципліни	120
6.2. Правове забезпечення етики поведінки державного службовця.	122
6.3. Конфлікти в системі державної служби	129
6.4. Поняття іміджу державного службовця	134
<i>Питання до розділу 6</i>	137
Розділ VII. ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.	139
7.1. Поняття дисципліни, дисциплінарної відповідальності	139
7.2. Правове забезпечення дисциплінарної відповідальності	142
7.3. Підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності	144
7.4. Поняття дисциплінарного проступку	145
7.5. Дисциплінарне провадження.	148
7.6. Проведення службового розслідування.	153
7.7. Права державного службовця, щодо якого проводиться службове розслідування.	159
7.8. Рішення у дисциплінарному провадженні	160
7.9. Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність.	162
7.10. Дисциплінарна справа.	164
7.11. Застосування дисциплінарних стягнень.	169
7.12. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення	177

4.6. Звільнення державного службовця із служби	97
4.7. Соціальне забезпечення та заохочення державних службовців	101
<i>Питання до розділу 4</i>	104
Розділ V. СИСТЕМА ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.	105
5.1. Основні засади професійного навчання державних службовців	105
5.2. Нормативно-правове регулювання професійного навчання державних службовців.	107
5.3. Зарубіжний досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.	111
<i>Питання до розділу 5</i>	119
Розділ VI. ЕТИКА ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.	120
6.1. Поняття та сутність етики державного службовця. Моральні засади службовчої дисципліни	120
6.2. Правове забезпечення етики поведінки державного службовця.	122
6.3. Конфлікти в системі державної служби	129
6.4. Поняття іміджу державного службовця	134
<i>Питання до розділу 6</i>	137
Розділ VII. ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.	139
7.1. Поняття дисципліни, дисциплінарної відповідальності	139
7.2. Правове забезпечення дисциплінарної відповідальності	142
7.3. Підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності	144
7.4. Поняття дисциплінарного проступку	145
7.5. Дисциплінарне провадження.	148
7.6. Проведення службового розслідування.	153
7.7. Права державного службовця, щодо якого проводиться службове розслідування.	159
7.8. Рішення у дисциплінарному провадженні	160
7.9. Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність.	162
7.10. Дисциплінарна справа.	164
7.11. Застосування дисциплінарних стягнень.	169
7.12. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення	177

7.13. Порядок зняття дисциплінарних стягнень	179
7.14. Матеріальна відповідальність державних службовців.	179
<i>Питання до розділу 7</i>	181
Розділ VIII. СУЧАСНІ ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.	182
8.1. Види моделей державної служби	182
8.2. Особливості становлення державної служби у різних країнах	186
<i>Питання до розділу 8</i>	206
Розділ IX. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	207
9.1. Правовий статус принципів державного управління про- грами SIGMA	207
9.2. «Нові» принципи державного управління SIGMA	214
<i>Питання до розділу 9</i>	222
ГЛОСАРІЙ	223
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.	230
ДОДАТКИ	250

7.13. Порядок зняття дисциплінарних стягнень	179
7.14. Матеріальна відповідальність державних службовців.	179
<i>Питання до розділу 7</i>	181
Розділ VIII. СУЧАСНІ ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.	182
8.1. Види моделей державної служби	182
8.2. Особливості становлення державної служби у різних країнах	186
<i>Питання до розділу 8</i>	206
Розділ IX. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	207
9.1. Правовий статус принципів державного управління про- грами SIGMA	207
9.2. «Нові» принципи державного управління SIGMA	214
<i>Питання до розділу 9</i>	222
ГЛОСАРІЙ	223
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.	230
ДОДАТКИ	250

ПЕРЕДМОВА

Коли держава управляється з розумом,
ганебні бідність і нужда,
коли держава не керується розумом,
то ганебні багатства і почесі.

Конфуцій

Інтеграція України до Європейського Союзу вимагає реформування передусім інституту державної служби. Будучи визначальною складовою системи державного управління, державна служба повинна стати основним засобом практичної реалізації складних суспільних відносин і процесів демократичної, правової держави, адже від результативного та ефективного функціонування системи державного управління залежать дотримання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни.

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу державного управління, зокрема державної служби, закріплене в Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом і Європейською Комісією 13 травня 2014 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 р., Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII, Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р, та Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.

Законодавче закріплення нових принципів державної служби, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом на 2014-2017 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р, і Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII.

Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. Пріоритетами реформи державної служби є:

ПЕРЕДМОВА

Коли держава управляється з розумом,
ганебні бідність і нужда,
коли держава не керується розумом,
то ганебні багатства і почесі.

Конфуцій

Інтеграція України до Європейського Союзу вимагає реформування передусім інституту державної служби. Будучи визначальною складовою системи державного управління, державна служба повинна стати основним засобом практичної реалізації складних суспільних відносин і процесів демократичної, правової держави, адже від результативного та ефективного функціонування системи державного управління залежать дотримання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни.

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу державного управління, зокрема державної служби, закріплене в Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом і Європейською Комісією 13 травня 2014 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 р., Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII, Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р, та Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.

Законодавче закріплення нових принципів державної служби, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом на 2014-2017 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р, і Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII.

Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. Пріоритетами реформи державної служби є:

- побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- відділення політики від адміністрування;
- впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців;
- кадрове забезпечення процесу децентралізації.

Однією з основних складових державної служби є проходження служби. Саме в період проходження державної служби відбувається взаємозв'язок між державним службовцем і державою; державою (в особі державного службовця) і громадянами; державними службовцями, які працюють у державних органах різних рівнів і гілок влади; державними службовцями (державними органами) та структурами самоорганізації громадянського суспільства.

Ефективність державної служби значною мірою залежить від професіоналізму державних службовців, їх моральних якостей і ділової активності. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю й ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін. У зв'язку з цим особливо важливого значення набуває забезпечення прозорості та ефективності конкурсного відбору на державну службу, удосконалення проходження державної служби, залучення на роботу у державні органи нового покоління державних службовців.

Введення в дію Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» з 1 травня 2016 р. вперше в історії України заклало умови для створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» результатом впровадження реформи державного управління та державної служби має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

- побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- відділення політики від адміністрування;
- впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців;
- кадрове забезпечення процесу децентралізації.

Однією з основних складових державної служби є проходження служби. Саме в період проходження державної служби відбувається взаємозв'язок між державним службовцем і державою; державою (в особі державного службовця) і громадянами; державними службовцями, які працюють у державних органах різних рівнів і гілок влади; державними службовцями (державними органами) та структурами самоорганізації громадянського суспільства.

Ефективність державної служби значною мірою залежить від професіоналізму державних службовців, їх моральних якостей і ділової активності. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю й ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін. У зв'язку з цим особливо важливого значення набуває забезпечення прозорості та ефективності конкурсного відбору на державну службу, удосконалення проходження державної служби, залучення на роботу у державні органи нового покоління державних службовців.

Введення в дію Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» з 1 травня 2016 р. вперше в історії України заклало умови для створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» результатом впровадження реформи державного управління та державної служби має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.