**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**Харківський національний університет внутрішніх справ**

**Сумська філія**

**Кафедра юридичних дисциплін**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

**навчальної дисципліни «Адміністративне право»**

**обов’язкових компонент**

**освітньої програми першого(бакалаврського) рівня вищої освіти**

**262 Правоохоронна діяльність (поліцейські)**

**за темою:** **Публічна служба та її адміністративно-правове регулювання (Ч1)**

**Харків 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **ЗАТВЕРДЖЕНО**  Науково-методичною радою  Харківського національного  університету внутрішніх справ  Протокол від 30.08.22 № 8 | **СХВАЛЕНО**  Вченою радою Сумської філії  Протокол від 22.07.22 № 7 |
|  |  |
| **ПОГОДЖЕНО**  Секцією Науково-методичної ради  ХНУВС з юридичних дисциплін  Протокол від 26.08.22 № 8 |  |

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ (Протокол від 21.07.22 № 1)

Розробник: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС, к.ю.н., доцент Маркова О. О.

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент Панасюк О. В.

**План лекції:**

1. Поняття публічної служби та її види.

2.Державна служба: загальна характеристика.

3.Обмеження при проходженні державної служби.

**Рекомендована література:**

1. Про державну службу : Закон України вiд 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43. (зі змінами від 16.07.2021, підстава - 2704-VIII).

2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

3. Бородін І.Л. Адміністративне право України : підручник; Нац. авіац. ун-т. Київ: Правова єдність: Алерта, 2019. 547 с.

4. Дараганова Н. В. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Дараганова ; Вищ. навч. закл. "Нац. акад. упр.". К. : ВНЗ "Нац. акад. упр.", 2013. 271 с.

**1. Поняття публічної служби та її види**

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х роках ХХ сторіччя відомий український правник Юрій Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу».

Прихильником ще ширшого розуміння публічної служби став наш сучасник – професор О.В. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, та навіть – приватних підприємствах). На його думку для публічної служби характерні такі **ознаки** як:

1. зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;
2. службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;
3. професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника.

В законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Згідно з нормами чинних законодавчих актів, державна служба ‑ це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, а служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування як діяльність «на постійній основі». Дуже часто в зарубіжних країнах за цим критерієм виділяють основну групу публічних службовців – власне «чиновників».

Вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Отже, першим проблемним моментом у окреслені чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

***Види публічної служби.****Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).*

Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. І в цій роботі поняття публічного службовця (в теоретичному розумінні) та державного службовця (в розумінні законодавства України) часто будуть вживатись, як синоніми. Проте для більш повного розуміння суті публічної служби доцільно зупинитися на інших класифікаціях публічної служби.

В Україні до мілітаризованої служби відносять військову державну службу – у Збройних Силах України, Службі безпеки України та правоохоронну (воєнізовану) державну службу – в органах внутрішніх справ (міліції), державній прикордонній службі тощо. Після запровадження повноцінної муніципальної міліції її теж можна буде розглядати, як частину мілітаризованої служби.

Інший вид публічної служби становить служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В країнах Європи цей вид служби зазвичай називається цивільною службою, що також дозволяє відмежувати її від служби мілітаризованої та якнайкраще відповідає основному обов'язку цих службовців – служіння суспільству. Акцент на цивільному характері служби зроблено у багатьох країнах, наприклад, у Законі Латвії «Про державну цивільну службу», Законі Польщі «Про цивільну службу», Законі Російської Федерації «Про державну цивільну службу» та ін..

Отже, **публічна служба** — це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні – одне з актуальних завдань для України. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми пов’язані зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо.

Організація публічної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, лояльності, стабільності та доброчесності.

**2. Державна служба: загальна характеристика**

Аналізуючи Закон України «Про державну службу» можна сформулювати слідуючи основні **особливості державної служби**:

а) державна служба є часткою або одною з сторін організаційної діяльності держави;

б) ця організаційна діяльність спрямована на комплектування особового складу органів та інших державних установ і правове регулювання роботи державних службовців;

в) змістом діяльності державних службовців є практична реалізація завдань і функцій держави.

На основі зазначеного можна таким чином визначити поняття державної служби.

Державна служба як різновид публічної служби, є часткою(стороною) діяльності держави по організації та правовому регулюванню особового складу державних органів і інших державних установ та безпосередня діяльність особового складу - державних службовців по практичному та безпосередньому здійсненню завдань і функцій держави.

Наведене визначення державної служби охоплює її найбільш суттєві сторони, до того ж показує в першу чергу на наявність в інституті служби елементу організаційної діяльності держави підкреслює значення державної служби.

Не тільки зараз, але й в майбутньому робота державного апарату буде будуватися головним чином на засадах принципу професіоналізму, який в найбільшій мірі відображує складний та динамічний управлінський процес.

Створити державну службу та урегулювати правом - справа складна. Потрібно провести структурні перетворення в державному апараті, здійснити їх правове забезпечення, відпрацювати системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, створення кадрового резерву, проходження служби. Для цього необхідно розробити пріоритети та напрямки розвитку цього інституту, розставити акценти в термінології і т.ін.

Як правовий інститут державна служба у чималій кількості аспектів - адміністративно-організаційних основ, змісті державно-службової діяльності і характері вимог до службовців - виходить за межі трудових відносин. Це дає змогу вести мову про державну службу як про комплексний правовий інститут.

Формування адміністративно-правового статусу державної служби у галузях господарства, культури, обслуговування визначається не тільки потребою в управлінні. Спрямованість діяльності службовців на обслуговування фізичних та юридичних осіб крім їх відносин у трудовому колективі породжує комплекс адміністративних правовідносин. Ці обставини разом з управлінським фактором обумовлює адміністративно-правовий статус службовців у різноманітних галузях господарювання.

**Основні аспекти державної служби.**

Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Закон визначає, що посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посада є невід'ємним компонентом служби як юридичного інституту, оскільки кожний громадянин, що вступив на державну службу, займає посаду, котра характеризує рід трудової діяльності. Посада утворюється у розпорядчому порядку. Правовими актами компетентних органів визначаються її назва, місце у службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається у штатний розклад, в єдину номенклатуру посад службовців. При цьому найменування посад має максимально точно характеризувати зміст та характер роботи, що виконується працівником. Службові позиції за тотожністю функціональних завдань впорядковано в ієрархічну структуру, у певні організаційні підрозділи, за такою ознакою, як наявність (відсутність), обсяг владних повноважень. Якщо аналізувати єдину номенклатуру посад, то майже кожна посада є одночасно керівною щодо попередньої, вона ж і підпорядкована щодо наступної.

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

Право на державну службу Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Основними напрямами державної політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції.

Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:

* визнані у встановленому порядку недієздатними;
* мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;
* у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками;

Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються.

Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Категорія державної посади є одним з основних понять державної служби. Вчені - юристи розуміють посаду як найпростіший елемент, як основну клітину управлінської структури. Класичним вважається наступне визначення цього поняття: «Державно-службова посада - це частина організаційної структури державного органу (організації), відокремлена і закріплена в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо), з відповідною частиною компетенції держоргану (організації), яка надається особі - державному службовцю з метою її практичного здійснення» Крім того, сьогодні вже існує законодавче закріплене визначення посади.

Можна виділити декілька складових цього поняття, а саме посада це:

1) первинна одиниця державного органу та його апарату; повноваження, закріплені за посадою, визначені структурою і штатним розкладом державного органу;

2) коло службових повноважень, закріплених за посадою, встановлюється нормативними актами.

З одного боку, посада - це первинний компонент управлінської структури, найпростіший елемент у державному апараті, який призначений для одного працівника і визначає його місце і роль в управлінській структурі.

З другого боку, посада - це стабільний комплекс прав та обов’язків. Він зорієнтований на одну людину, яка повинна виконувати частину роботи, що доручена організації.

Кожна посада утворюється у розпорядчому порядку, тобто компетентними органами визначається її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається в штатний розклад, в єдину номенклатуру посад службовців. Державні службовці входять до штатів. Штат об’єднує службовців, які підпорядковуються одному особливому статуту і мають право на однакові ранги. Громадянин вступає на державну службу не тільки для того, щоб обійняти певну державну посаду, але й для того, щоб вступити в штат службовців і зробити там кар’єру. Штат - це структурний елемент державної служби, який передбачає включення службовців, котрі мають ранги та отримали право обіймати посади.

Класифікацію посад державної служби, а саме категорій і рангів державних службовців було введено Законом України «Про державну службу». Це було зроблено, передусім, в інтересах формування штатного розкладу державних органів і розробки посадових інструкцій. Саме в силу необхідності вступу до штату шляхом отримання рангу службовець призначається на посаду.

**Посада**- це юридичний опис соціального стану особи, яка посідає її. Законодавець у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. І це дає можливість зробити висновок про те, що організаційна структура апарату управління являє собою структуру формалізованих «соціальних позицій», юридичне закріплених ролей. Конкретні особи, які реалізують посадові повноваження, можуть змінюватися, а їхні ролі - ні.

Особистий (персональний) статус державної посади регламентує посадовий оклад, особисті права працівника (розмір відпустки, пільги тощо). Статус посади складається з норм адміністративного конституційного, трудового та інших галузей права.

Таким чином, посада визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами); організаційний статус (місце посади в структурі органу); правовий статус службовця (коло повноважень, функції, права, обов’язки).

За допомогою посади забезпечується персоналізація управлінських функцій і правозобов’язань. Чіткий розподіл праці між посадами має велике значення для професіоналізації апарату і підвищення рівня компетентності його службовців.

**3. Обмеження при проходженні державної служби**

Законодавець встановлює особливий правовий режим проходження публічної служби, що обумовлено важливим соціальним призначенням цієї служби задля реалізації як завдань та функцій держави, так і публічного інтересу.

**Загальними є обмеження**щодо організації та проведення страйків, вчиненню дій, які можуть зашкодити авторитету органу публічної влади.

**Спеціальні обмеження**пов’язані із дією антикорупційного законодавства в Україні, яке в першу чергу спрямовано на запобігання проявам корупції в органах публічної влади.

Законом України «*Про засади запобігання і протидії корупції*» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI визначено, що корупційне правопорушення - умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 зазначеного Закону, за яке законом установлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. Корупція - використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 зазначеного Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей;

Розділом 2 цього Закону встановлено низку обмежень при проходженні публічної служби. Зокрема, це обмеження щодо використання службового становища.

Особам, які є службовцями публічної служби забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі: 1) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти); 2) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи; 3) неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; 4) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

Крім того встановлені обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Представникам публічної служби, забороняється: 1) займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; 2) входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Новим в законодавстві є обмеження щодо одержання дарунків (пожертв). Особам, які знаходяться на публічній службі забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб: 1) за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами; 2) якщо особа, яка дарує (здійснює) дарунок (пожертву), перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Але зазначені особи можуть приймати дарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, - однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року.

Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості дарунків (пожертв) не поширюється на дарунки (пожертви), які: 1) даруються (здійснюються) близькими особами; 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Встановлено обмеження щодо роботи близьких осіб. Службовці публічної служби не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Вони зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. Ці положення не поширюються на: 1) народних засідателів і присяжних; 2) близьких осіб, які безпосередньо підпорядковані один одному у зв'язку з перебуванням кожного з них на виборній посаді; 3) осіб, які працюють у сільській місцевості, гірських населених пунктах; 4) осіб, які працюють в галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк.

Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Введення цього закону з 1 липня 2011 року означає нову сторінку у розвитку публічної служби в Україні.

Можна прийти до висновку, що сучасна держава характеризується багатоманітністю завдань і функцій, від професійного і чіткого здійснення яких залежить існування всієї політичної системи. Весь світовий досвід і стан суспільних відносин, навіть у найдемократичніших державах, свідчить, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою і встановленими нею межами. Цим і обумовлюється необхідність кваліфікованого і потужного державного апарату.