МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ДВНЗ «ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

ГО «АСОЦІАЦІЯ ФАХІВЦІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА»

ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСНА РАДА

ЗАПОРІЗЬКИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ І ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ

МАТЕРІАЛИ

ВСЕУКРАЇНСЬКОГО ФОРУМУ
ВЧЕНИХ-АДМІНІСТРАТИВІСТІВ

«Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»

(21 квітня 2016 року)

Запоріжжя 2016

УДК 340.130.53(477)(063)
ББК 67.9(4Укр)031.62я43
А 43

А 43 **Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»:** тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – 248 с.

ISBN 978-966-916-088-1

У збірнику представлено стислий виклад доповідей і повідомлень, поданих на Всеукраїнський форум вчених-адміністративістів «Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу», який відбувся на базі Запорізької обласної державної адміністрації 21 квітня 2016 року.

УДК 340.130.53(477)(063)
ББК 67.9(4Укр)031.62я43

ISBN 978-966-916-088-1

© Запорізький національний університет, 2016

НАУКОВО-ОРГАНІЗАЦІЙНА РАДА ФОРУМУ:

Голова науково-організаційної ради:

Коломоєць Тетяна Олександрівна – декан юридичного факультету ДВНЗ «Запорізький національний університет», доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Члени науково-організаційної ради:

Битяк Юрій Прокопович – перший проректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, лауреат Державної премії України;

Гаращук Володимир Михайлович – професор кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України;

Гугнін Едуард Анатолійович – заступник голови Запорізької обласної державної адміністрації, кандидат соціологічних наук, доцент;

Лученко Дмитро Валентинович – заступник голови ГО «Асоціація фахівців адміністративного права», доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент;

Мельник Роман Сергійович – професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор;

Нечитайло Олександр Миколайович – голова Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук;

Самардак Григорій Вікторович – голова Запорізької обласної ради;

Фролов Микола Олександрович – ректор ДВНЗ «Запорізький національний університет», народний депутат України, професор, доктор історичних наук, заслужений працівник освіти України, академік Академії наук вищої освіти України;

Яновська Любов Іванівна – директор Запорізького центру перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій.

СЕКЦІЯ 1. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ШЛЯХИ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

Головко Л.О., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі України останнім часом активно обговорюється. Конфлікт інтересів на державній службі є досить частим явищем, запобігти якому повністю навряд чи можливо. Необхідність зведення його негативних наслідків до мінімуму робить необхідним вивчення та втілення у життя зарубіжного досвіду запобігання виникненню і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Серед країн, законодавство яких виявилося дієвим у даній сфері, слід виділити Францію.

У Франції досить детально врегульовано питання конфлікту інтересів при виході державних службовців на пенсію або переході в іншу сферу діяльності. Франція, ймовірно, має найкраще законодавство про зайнятість державних службовців після закінчення строку їхніх повноважень, яке значною мірою обмежує можливість суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності. До 2007 року забезпечення дотримання обмежень щодо можливості працевлаштування у приватному секторі посадових осіб, повноваження яких були припинені, покладалося на три комісії з питань професійної етики (комісії для центральних органів державного управління, комісії для органів місцевої державної служби і комісії для органів у сфері державного медичного забезпечення). Згідно законодавства Франції, державний службовець, якщо мав бажання влаштуватися на роботу в приватному секторі, був зобов'язаний звернутися до однієї з комісій з питань професійної етики з проханням надати дозвіл на таке працевлаштування. Вищезазначені комісії були створені у 1997 році, а Законом «Про модернізацію державної служби» від 6 лютого 2007 року були об'єднані в одну Комісію з питань професійної етики [1].

У Комісії з питань професійної етики є один місяць від дня подання заяви для прийняття рішення. Комісія уповноважена здійснювати всі необхідні заходи з метою зібрання всіх необхідних даних і після опитування всіх зацікавлених сторін приймає рішення у справі, яке може дозволити працевлаштування колишнього державного службовця у приватному секторі, не дозволити його працевлаштування, або дозволити його працевлаштування за виконання певних умов [2].

Наступним цікавим досвідом Франції є існування особливого кримінального злочину, пов'язаного з конфліктом інтересів на державній службі, який має назву «незаконне просування інтересів». Будь-який дережавний службовець може бути звинувачений в скоєнні цього злочину, якщо він приймається на роботу в компанії, яка була предметом його контролю протягом останніх п'яти років. Державний службовець також вчиняє злочин, якщо він придбає або не відчужить частку статутного капіталу компанії, яка в даний час є предметом його контролю. Незаконне отримання вигоди державним службовцем згідно Кримінального кодексу

Франції карається ув'язненням строком до 5 років, або штрафом у розмірі до 75 тисяч євро [3].

Також до позитивного досвіду слід віднести існування спеціального органу для контролю за декларуванням доходів посадових осіб, переважно державних службовців – Комісію з питань прозорості політичного фінансування. Члени комісії затверджуються постановою уряду – це віце-президент Ради держави, перший президент Касаційної палати, перший президент Рахункової палати та по 4 представники з кожного із вищеназваних відомств. У разі виникнення порушень справа виноситься на розгляд членів комісії, а потім рішення передається у відповідні інстанції, які вже приймають рішення про звільнення порушника [4, с. 31].

Вищезазначені превентивні механізм зменшують ризики виникнення конфлікту інтересів при працевлаштуванні працівників державної служби у приватному секторі після припинення виконання ними функцій на державній службі. Запровадження даного досвіду Франції в Україні може значно звузити поле для проявів корупції, а також вплинути на ступінь довіри до державних службовців і до інституту державної служби в цілому.

Література:

1. Prevention of Corruption in State Administration: France [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/france/39303834.pdf
2. Střet zájmů ve veřejné správě [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.filipbusina.cz/dokumenty/clanky/stret-zajmu-ve-verejne-sprave.pdf
3. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf
4. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустовойт; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2010. – 56 с.

ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ НІМЕЧЧИНИ

Доненко В.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
професор кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Позиціонування України як демократичної держави, що обрала європейський вектор розвитку і стратегічний курс на здійснення глибинних структурних перетворень у всіх сферах суспільно-політичного й соціально-економічного життя, обумовлює важливість вивчення кращих світових зразків публічного управління. Процеси радикального оновлення українського суспільства, зокрема реформування і модернізація державної служби, спрямовані на формування в Україні професійної, стабільної державної служби, спроможної надавати якісні управлінські послуги громадянам. У зв'язку з цим важливим є опанування міжнародного досвіду створення та функціонування державної (публічної) служби. Особливого наголосу набувають вивчення зарубіжного досвіду державної служби щодо її децентралізації, механізму взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів публічної влади, розмежування політичної та адміністративної діяльності, державної служби та структур громадянського суспільства, поділ між державною та приватною сферами.

Майбутнє України повною мірою залежить від якості державної служби – як одного з провідних інститутів європейського вектору країни. Досвід проведення успішних соціально-економічних перетворень у провідних країнах світу (реформи Шарля де Голя у Франції, Л. Ерхарда у Німеччині, Маргарет Тетчер у Великобританії) починався з реформи державної служби.

Саме тому ми звертаємо увагу організацію і функціонування державної служби в Федеративній Республіці Німеччина, як одній з передових держав Європи в сфері побудови належної системи державної служби.

В цілому, професійна державна служба у Німеччині з'явилася однією із перших і Європі. Сучасна система державної служби врегульована значною кількістю законів, проте основним серед них є Конституція ФРН від 23 травня 1949 року, в якій у статті 33 встановлюється рівність суб'єктів публічної служби.

Слід підкреслити, що сьогодні в Німеччині немає поняття «державна служба», а існує поняття «публічної служби», яке у функціональному плані розуміється як діяльність з метою загальнодержавних завдань управління, а в інституційному розуміється як певне коло осіб і посад, виконання публічних функцій яких складає зміст їхньої діяльності.

Формування основ державної служби в Німеччині пройшло значний шлях, початок якого бере витоки з 1949 року. Теперішнє законодавство цієї країни було прийнято у 1985 році та охоплює регулювання особливих публічно-правових відносин, що поділяються на дві основні групи : відносини з чиновниками і відносини з найманими особами – службовцями і робітниками державних установ. Державною службою є лише діяльність на службі юридичній особі публічного права, тобто службі у федеральних і земельних органах влади. Саме неоднорідність публічно-правових статусів працівників органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні зазначали В.Авер'янов та О.Андрійко та констатували, що не охоплюється поняттям публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих посадах у приватному секторі [1, с. 53].

До державних службовців у Німеччині належать: чиновники державного апарату, судді, викладачі, учителі, лікарі, поштові робітники, робітники залізниці, державних банків та інше. Законодавство Німеччини класифікує державних службовців на дві великі групи: чиновників і осіб найманої праці (службовців та робітників). А у Польщі існує цивільна служба, до складу якої належать професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівня. Розрізняють : а) «цивільних службовців», чиї відносини базуються на призначенні на управлінську посаду чи посаду спеціалістів державної служби; б) «працівників цивільної служби», яких беруть на роботу на контрактній основі [2, с. 37].Відтак і відрізняються умови трудової діяльності між цими категоріями. Зокрема, порядком прийняття: призначення та трудова угода; термінами перебування на посаді: довічним та строковим; нарахуванням заробітної плати: тарифна угода та залежно від посади і стажу роботи; відповідальністю: дисциплінарна відповідальність для чиновників та загальна відповідальність до службовців; заборона на страйк та збереження права на страйк; отримання права на особливий вид пенсії та право на загальну пенсію зі страхового фонду.

Особливу групу категорії чиновників становлять політичні чиновники. До них відносяться статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального Канцлера і федерального Президента; керівників відділів у міністерствах, федеральному відомстві у справах преси та інформації, адміністрації Бундестага і Бундесрата, керівники в земельних міністерствах і канцеляріях. Сутність цього інституту політичних чиновників полягає в тому, що разом з урядом чи окремим міністром, приходять та ідуть з посад найбільш близькі до його політичної програми

співробітники адміністрації. У вітчизняному законодавстві категорії політичних посад звужені лише до посад перших осіб міністерств, а така категорія як почесний чиновників(присяжні, виборні консули тощо), які призначаються на спеціальні посади без оплати та права претендувати на особливі умови соціального захисту.

Однією з особливостей публічної служби в Німеччині є своєрідне поєднання адміністративної та політичної сфер. Наприклад, чиновники мають право на участь у політичній діяльності, робити парламентську кар'єру та при цьому їм залишається значна частина грошового утримання.

В значній частині вітчизняне законодавство містить положення, які в тій чи іншій міри містяться в законі Німеччини про публічну службу. Так, деталізований порядок прийому на державну службу, який передбачає опублікування проведення конкурсу та наявності вакансії. Відбір відбувається через системи складання іспитів на придатність до публічної служби. Особам, які не досягли 32 річного віку пропонується пройти випробувальний термін на посаді, а в позитивно варіанті вирішення питання про призначення, пропонується тільки найнижчі посади зважаючи на вік кандидата. Довічне призначення на державну службу може бути здійснено лише за умови проходження п'ятирічного випробувального терміну та досягнення 27 річного віку. Чиновник в обов'язковому порядку приймає встановленого змісту присягу, який враховує можливі релігійні уподобання кандидатів.

В Німеччині державним службовцям присвоюються ранги, яких нараховується загалом 16. В залежності від виду посади (нижчий рівень – проста служба, середній рівень – середня служба, підвищений рівень – відповідальна служба, вищий рівень служби – вища служба. Отримання відповідних посад напряму залежить від отримання чиновником відповідного рівня освіти, проходження практики в посаді терміном до одного року та складання відповідного іспиту [3].

На високому законодавчому рівні закріплені позиції щодо матеріального утримання, соціального захисту, який має повністю забезпечити чиновникові можливість повністю присвятити себе виконанню своїх посадових обов'язків.

Законодавство ФРН чітко встановлює наслідки невиконання або неналежного виконання службовцем своїх обов'язків, які викладено в Статуті Федерального дисциплінарного права.

Значна увага приділяється системі підготовки фахівців для публічної служби через базову підготовку, профільну освіту, курс перепідготовки і підвищення кваліфікації. Для цього в країні існує система навчальних закладів: академія, вища школа, факультетах загальної адміністрації, які здійснюють підготовку для різних сфер публічної служби.

Отже прийняте нове законодавство в сфері державної служби має певні спільні риси з законодавством ФРН, подальший розвиток полягатиме у впровадженні у вітчизняний інститут державної служби стандартів побудови та функціонування державної служби у розвинених європейських країнах.

Література:

1. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, О.Андрійко//Юридичний журнал. – 2005. – №8 (38). – С. 53 -55.
2. Олуйко В. Зарубіжний досвід організації державної служби / В.Олуйко, В. Саєнко // Вісник державної служби України. – 2004. – №3. – С 34 -39.
3. Публичная служба в ФРГ. В книге: Граждан В.Г. Государственная гражданская служба: учебник/ В.Д. Граждан. – 3-е изд., переаб. И доп. М. : КНОРУС, 2009. – 544 с

ПРО ВРАХУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ПРИ ВДОСКОНАЛЕННІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ

Дудоров О.О., *доктор юридичних наук, професор,*
Заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри кримінального права та правосуддя
Запорізького національного університету

Останнім часом у світі спостерігається тенденція взаємодії та взаємопроникнення міжнародних і внутрішньодержавних явищ та процесів, яка виявляється в поглибленні взаємодії міжнародного права з національними правовими системами загалом та міжнародного кримінального права з внутрішнім кримінальним правом держав зокрема. Удосконалення кримінально-правової складової антикорупційного законодавства України значною мірою відбувається під впливом положень міжнародно-правових документів, розроблених ООН, РЄ тощо. При цьому нерідко така гармонізація національного і міжнародного законодавства посилює казуїстичність вітчизняних кримінально-правових заборон, ускладнює правозастосування, не повною мірою враховує процесуальну здійсненність кримінального переслідування як один із принципів криміналізації, має інші негативні наслідки. Як слушно зазначає М.І. Мельник, імплементація міжнародно-правових норм до кримінального законодавства України не завжди є правильною, оскільки здійснюється механічно і без належної адаптації до нашої правової системи, а це породжує конкуренцію кримінально-правових норм, створює надмірність законодавчого описання певних видів злочинної поведінки тощо (сказане стосується і відповідальності за злочини у сфері службової діяльності) [1, с. 113]. Згадані негативні обставини, пов'язані з імплементацією положень міжнародно-правових актів антикорупційного спрямування, частково вже висвітлювались автором цих рядків – у контексті розгляду відмежування зловживання впливом від одержання неправомірної вигоди [2], криміналізації корупційної поведінки працівників підприємств, установ, організацій, які не мають статусу управлінця [3], і запровадження кримінальної відповідальності за пропозицію (обіцянку) неправомірної вигоди і «дзеркальне» прийняття цієї пропозиції (обіцянки) [4]. Разом з тим позначений напрям дослідження має і інші цікаві і злободенні аспекти, які заслуговують на увагу та які водночас засвідчують, що далеко не завжди процес гармонізації вітчизняного і міжнародного законодавства в частині регламентації кримінально-правової протидії корупційним злочинам є підстави розцінювати негативно (зі знаком «мінус»).

Так, із чинних редакцій ст. ст. 354, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 Кримінального кодексу України (далі – КК) випливає, що неправомірна вигода може бути надана не лише відповідному спеціальному суб'єкту злочину, а і третій особі; також неправомірна вигода може одержуватись певним спеціальним суб'єктом не тільки для себе. Тут доречно нагадати, що у вітчизняній судовій практиці відповідна суб'єктивна ознака одержання хабара тлумачилась обмежувально: у п. 5 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» вказувалось на наявність складу цього злочину не лише тоді, коли службова особа одержала хабар для себе особисто, а і тоді, коли вона одержала його для близьких їй осіб (родичів, знайомих тощо). При цьому під близькими зазвичай розумілись особи, в долі яких хабароодержувач був особисто зацікавлений або прихильність яких для нього з тих чи інших причин була вигідною.

Викладений підхід не повною мірою відповідав антикорупційним міжнародно-правовим документам, які передбачають, що вигодоотримувачі (треті особи) можуть бути будь-якими особами – фізичними або юридичними, близькими або ні відносно одержувача неправомірної вигоди. Крім того, не мають значення наявність або відсутність у стороннього вигодоотримувача злочинного наміру та його участь у корупційному діянні [5, с. 57]. За змістом міжнародно-правових документів як підкуп має розглядатись і надання неправомірної вигоди третій особі, на яку вказує суб'єкт «пасивного» підкупу. У п. 42 Пояснювальної записки до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією зазначається, що «одержання» може, наприклад, означати фактичне прийняття переваги самою публічною посадовою особою або ким-небудь ще (чоловіком, колегою, організацією, політичною партією тощо) для себе самої або для когось іще. GRECO рекомендувала сформулювати положення щодо злочинів активного та пасивного хабарництва в публічному та приватному секторі і зловживання впливом таким чином, щоб вони включали в себе і випадки, коли вигода призначається не для посадової особи особисто, а третьої особи, фізичної або юридичної. Одна з вад попередніх редакцій відповідних статей КК вбачалась у неврахуванні ними того, що вигодоотримувачем може виступати не лише той, хто одержує неправомірну вигоду, а і будь-який інший суб'єкт, якщо на нього вказує той, хто одержує чи вимагає неправомірну вигоду. Вказана рекомендація GRECO, як бачимо, сприйнята вітчизняним законодавцем. Вказівка на третю особу в цьому разі, крім того, що вона є результатом виконання міжнародно-правових рекомендацій, виправдана, адже суспільні відносини, які становлять об'єкт корупційних злочинів (правомірне функціонування управлінської сфери, встановлений порядок здійснення професійної діяльності та оплати праці відповідних осіб тощо), порушуються незалежно від того, на які цілі і для задоволення потреб яких саме осіб винуватий мав намір згодом використати або фактично використав одержану неправомірну вигоду.

На підставі ч. 5 ст. 354 КК особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, за певних умов звільняється від кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, передбачених ст. ст. 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК. Зазначене звільнення не застосовується у разі, якщо пропозиція, обіцянка чи надання неправомірної вигоди були вчинені щодо осіб, визначених у ч. 4 ст. 18 КК. Адже якщо у випадку хабарництва, вчинюваного всередині країни, механізм діяльного каяття може сприяти розкриттю відповідного злочину і кримінальному переслідуванню публічних службових осіб, то у випадку підкупу іноземної службової особи немає гарантій того, що така особа підлягатиме кримінальному переслідуванню. У цьому разі такий механізм звільнення від кримінальної відповідальності є даремним: факт вчинення злочину може стати відомим, але правопорушники залишатимуться безкарними, а цілі правосуддя – нереалізованими [5, с. 90]

Ч. 5 чинної редакції ст. 354 КК, уособлюючи уніфікацію спеціальних видів звільнення від кримінальної відповідальності за окремі корупційні злочини, є обов'язковою для застосування у випадку виконання вказаних у ній умов. Оскільки корупційні злочини, пов'язані з наданням та одержанням неправомірної вигоди, зазвичай носять прихований та узгоджувальний характер (обидві сторони зацікавлені в таємності та успішності злочинної угоди), має бути створене законодавче підґрунтя для співпраці однієї зі сторін такої угоди з правоохоронними органами і розриву кругової поруки, яка об'єднує суб'єктів корупційних злочинів. У цьому і потрібно вбачати призначення ч. 5 ст. 354 КК.

Рекомендації міжнародних організацій щодо мінімізації зловживань, можливих при застосуванні подібних заохочувальних приписів, є такими: 1) норма про звільнення від кримінальної відповідальності не повинна застосовуватись автоматично – у суду має бути можливість взяти до уваги різні обставини, включаючи мотиви вчиненого злочину; 2) особа повинна заявити про те, що сталося, протягом короткого проміжку часу після вчинення нею злочину і в будь-якому разі до моменту, коли правоохоронні органи отримали інформацію про злочин з інших джерел; 3) заявник має співробітничати з правоохоронними органами і надавати сприяння кримінальному переслідуванню щодо того, хто одержав неправомірну вигоду; 4) звільнення від кримінальної відповідальності не повинне застосовуватись, якщо надання неправомірної вигоди було ініційовано самим заявником; 5) неправомірна вигода не повинна повертатись заявнику і має підлягати конфіскації [5, с. 89–90]. Чинна редакція вітчизняної заохочувальної кримінально-правової норми (ч. 5 ст. 354 КК) врахувала більшість наведених рекомендацій. Зокрема, особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду та розраховує на звільнення від кримінальної відповідальності, повинна також активно сприяти розкриттю злочину. Відсутність у частинах п’ятих попередніх редакцій статей 354, 368-3, 368-4 і 369 КК згадування про сприяння розкриттю злочину як складову позитивної посткримінальної поведінки особи була вадою цих заохочувальних приписів; мала місце невиправдана заниженість вимог при звільненні від кримінальної відповідальності. Натомість вимога чинного кримінального закону (ч. 5 ст. 354 КК) про сприяння розкриттю злочину зайвий раз спонукає особу демонструвати конкретною соціально корисною поведінкою своє каяття у вчиненому, а це можна розглядати як ще один вагомий аргумент на користь звільнення цієї особи від кримінальної відповідальності. Також звільнення особи від відповідальності на підставі ч. 5 ст. 354 КК не означає відсутності в поведінці цієї особи складу злочину (підстави звільнення від кримінальної відповідальності, передбачені КК, носять нереабілітуючий характер, і ч. 5 ст. 354 КК у цьому аспекті не є винятком) та, як наслідок, права цієї особи на повернення їй неправомірної вигоди.

Включення до КК ст. 368-3 КК «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» стало не лише проявом диференціації кримінальної відповідальності за службові правопорушення в публічній і приватній сферах (саме ж виникнення ідеї такої диференціації є реакцією на роздержавлення економіки і виникнення багатоманітності форм власності), а і виконанням міжнародно-правових рекомендацій щодо криміналізації підкупу в приватному секторі (ст. ст. 7, 8 Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією; ст. 21 Конвенції ООН проти корупції). З цього приводу у п. 52 Пояснювальної записки до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією зазначається, що корупція в приватній сфері компрометує такі цінності, як довіра, упевненість або лояльність, без яких не можна підтримувати і розвивати соціально-економічні відносини. Криміналізація такої корупції необхідна для забезпечення дотримання сумлінної конкуренції і для захисту громадськості від шкідливих наслідків корупції в приватних компаніях, на які внаслідок приватизації покладено виконання багатьох важливих суспільних функцій (освіта, охорона здоров’я, транспорт, телекомунікації тощо).

Водночас варто звернути увагу на те, що для наявності складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 368-3 КК, не має значення, за виконання яких (законних чи незаконних) діянь винуватий одержує неправомірну вигоду (приймає пропозицію або обіцянку такої вигоди). Згідно з цією нормою неправомірну вигоду службовій

особі юридичної особи приватного права можуть надавати, пропонувати, обіцяти (а вона її отримує, приймає відповідну пропозицію, обіцянку) за правомірні діяння, що випливають з її службових повноважень (наприклад, за укладання цивільно-правового або трудового договору, надання відпустки, призначення на більш оплачувану посаду, видача кредиту). У цьому випадку особа несе відповідальність лише за ч. 3 (ч. 4) ст. 368-3 КК. І такий підхід, як видається, суперечить відповідним міжнародно-правовим рекомендаціям: і в ст. ст. 7, 8 Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією, і в ст. 21 Конвенції ООН проти корупції наголошується на тому, що поведінка суб'єкта «пасивного» підкупу, за яку одержується неправомірна вигода, має означати порушення обов'язків такого суб'єкта. З цього приводу в п. 56 Пояснювальної записки до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією зазначається, що в приватному секторі згадане порушення обов'язків є обов'язковою кваліфікуючою ознакою; це і виправдовує включення корупції в приватному секторі в число злочинів. Вважаю, що de lege ferenda вказана обставина має бути врахована для більш послідовної реалізації втіленої в КК ідеї диференціації кримінальної відповідальності за службові правопорушення в публічній і приватній сферах.

Література:

1. Мельник М.І. Основні тенденції законотворення з питань кримінального права у 2013–2014 рр. / М.І. Мельник // Забезпечення єдності судової практики у кримінальних справах в контексті подій 2013–2014 років в Україні. Матеріали Міжнародного симпозіуму 24–25 жовтня 2014 року. – К. : Ваіте, 2014. – С. 109 – 114.
2. Дудоров О.О. Про відмежування зловживання впливом від одержання неправомірної вигоди (на прикладі кваліфікації дій «колядника» І. Зварича) / О. Дудоров // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : Збірник матеріалів ІІІ Міжнародної науково-практичної конференції, 3 квітня 2015 року, м. Харків. – Х. : Золота миля, 2015. – С. 68 – 78.
3. Дудоров О.О., Ризак Я.В. Суб'єкт «пасивного» підкупу службової особи юридичної особи приватного права: сучасний стан і перспективи // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2015. – № 3. – С. 81 – 98.
4. Дудоров О.О. Пропозиція та обіцянка неправомірної вигоди як форми корупційної поведінки / О.О. Дудоров // Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 29 – 30 січня 2016 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 113 – 121.
5. Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Средней Азии: достижения и вызовы: Итоговый отчет Организации экономического сотрудничества и развития за 2009–2012 гг. – 222 с.

ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РИМСЬКОЇ КУРІЇ ЯК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ СВЯТОГО ПРЕСТОЛУ

Ковалко Н. М., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри фінансового права
Мельник В. М., *стипендіат*
Інституту міжнародних відносин Вроцлавського університету,
студент юридичного та філософського факультетів (відділення політології)
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
член Української асоціації зовнішньої політики

Історична еволюція Римської курії досить цікава. Першопочатково вона складалась із «помічників Папи». По суті, повноваження «допомоги Папі» зберігаються і сьогодні. У середньовіччі вона складалась із судей, нотаріусів, палатинських дияконів, апостольських адвокатів, папських капеланів. Їх було організовано у «відомства» пенітенціарної системи, апостольської палати, папської і світської канцелярій. Римська курія допомагала Папі Римському в управлінні Папською областю до 1870 року. Після захоплення Риму Італією Римська курія переорієнтувалась переважно на міжнародні справи та міжцерковні відносини [4].

Першу реформу Римської курії здійснив Папа Сикст V, що видав у 1588 році апостольську конституцію «Immensa Aeterni Dei». Саме з 1588 року почався сучасний етап юридичного розвитку цієї управлінської інституції. До складу Римської курії було долучено Колегію кардиналів.

У 1908 році Папа Пій X видав апостольську конституцію «Sapienti consilio», текст якої був повністю одобрений «Кодексом канонічного права» в редакції 1917 року. Ця конституція, підкріплена Кодексом, оформила сучасну структуру курії: вона мала складатись з конгрегацій, трибуналів і управлінь. При цьому, трибунали мали виконувати судову владу в рамках Церкви, а управління займались політико-економічними питаннями. Основні ж повноваження (на рівні міністерських) надавались Конгрегаціям (чи Священним Конгрегаціям). Саме вони мають координувати систему управління як Римо-Католицькою Церквою, так і Ватиканом. Ще з XVI століття в Римі існувало п’ятнадцять Конгрегацій. Апостольська конституція Пія X зменшила їхню кількість до дванадцяти [1; 4].

В цьому контексті, особливо важливими виявились положення Другого Ватиканського Собору. Декрет Собору під назвою «Christus Dominus» проголошував новий курс для Римської курії: інтернаціоналізація, церковна глобалізація, залучення до роботи в установах курії примасів і архиєреїв з усіх католицьких країн і спільнот. Папа Павло VI 15 серпня 1967 року видав апостольську конституцію «Regimini Ecclesiae universae», що повністю запроваджувала усі рішення Другого Ватиканського Собору відносно адміністративної реформи Ватикану.

Папа Павло VI скоротив кількість Священних Конгрегацій з дванадцяти до дев’яти. Він же розпочав у 1974 році підготовку наступного етапу ватиканської адміністративної реформи. Завершити її судилося Івану Павлу II, який 28 червня 1988 року видав апостольську конституцію «Pastor bonus». Стаття 38 конституції Івана Павла II оголошувала про необхідність розробки статуту кожним підрозділом курії.

Апостольська конституція 1988 року була доповнена двома «motu proprio» (папськими юридичними документами, що видаються з його особистої ініціативи). Перший документ – «Lusti iudicis» регулював положення про «куріальних адвокатів та юристів». Другий документ – «Nil primo anniversario» оголошувала про створення

«Управління справами Апостольської Столиці». Ним було затверджено той склад Римської курії, який існує і сьогодні.

Отже, Римська курія складається з Державного секретаріату Святого Престолу, Секретаріату у справах економіки Святого Престолу, 9 конгрецій із чотирма комісіями, 3 трибуналів, 9 папських комісій, 12 папських рад, 5 міжвідомчих комісій. До складу Римської Курії входить також ряд інших установ Ватикану. Розгляньмо їх детальніше.

Однією з найдавніших та найавторитетніших Священних Конгрегацій є Конгрегація доктрини віри або ж «Конгреграція Віровчення». Це найголовніша установа Римської курії. В сферу її повноважень входить нагляд за дотриманням ортодоксальності та чистоти віри, католицької моралі та боротьби із відступниками – схизматиками. Вона була заснована в 1542 році і діяла до 1908 року під назвою «Верховна Священна Конгрегація Римської і Вселенської Інквізиції». Протягом 1908-1965 років вона носила назву «Верховна Священна Конгрегація Священної Канцелярії». В 1983 році її було переіменовано в «Священну Конгрегацію Доктрини Віри». В 1542 році Конгрегацію було засновано як центральний судово-адміністративний орган Священної Інквізиції згідно з буллою Папи Павла III «Licet ab initio». Статус римської Конгрегації наданий був цьому органу 22 січня 1588 року апостольською конституцією Папи Сикста V «Immensa Aeterni Dei». Де-юре, від самого початку, юрисдикція Конгрегації розповсюджувалась на «вселенські масштаби». Це відповідало і її назві. Де-факто, більшість своїх повноважень Конгрегація здійснювала в межах Папської держави. Аж до 1965 року Конгрегацію очолював особисто Папа. Це було підтверджено і Кодексом канонічного права в редакції 1917 року. Однак, Папа Павло VI реорганізував організацію цієї інституції на основі рішень Другого Ватиканського Собору спеціальним motu proprio під назвою «Integrae servandae» від 7 грудня 1965 року. Конгрегацію було позбавлено назви «Верховна» і замість Папи її тепер очолює кардинал-префект. Слід зазначити, що префектом цієї Конгрегації протягом 1981-2005 років був майбутній Папа Бенедикт XVI (Йозеф Ратцінгер). До складу Конгрегації Доктрини Віри входить три особливі комісії: комісія з тлумачення розриву шлюбів, Папська Біблейська комісія, Міжнародна богословська комісія. Станом на сьогодні, Конгрегація Доктрини Віри складається з префекта, 3 архієпископів, 1 єпископа та 25 кардиналів. Загальний штат Конгрегації: 33 члени [3].

Конгрегація у справах Східних Церков була створена Папою Григорієм XIII в 1573 році з метою підтримки східних католицьких церков, тобто таких, що сповідують візантійський обряд. Вона одразу зайняла помітне місце в сфері міжнародних відносин, підтримували стосунки з грецькою та ієрусалимською церквами. Після Берестейської унії 1596 року Конгрегація виступала керівним органом Греко-католицької церкви в Україні та Білорусії. Однак, вже в 1622 році спеціальною буллою Папи Григорія XV Конгрегацію було реорганізовано. З 1627 року існувала спеціальна «Комісія у справах східного обряду». Відновлено давню Конгрегацію було лише 1 травня 1917 року Папою Бенедиктом XV. Це рішення було продиктовано розпадом Російської імперії та можливістю розповсюдження Греко-католицької віри на теренах України та Білорусії. Можливість ця була нівельована більшовицькою революцією, але Конгрегація залишилась і до сьогодні. Її роль зросла після 1991 року і нині вона є керуючим органом у справах Української Греко-Католицької Церкви та інших католицьких церков візантійського обряду. Реформування Римської курії піля Другого Ватиканського Собору призвело до оформлення в 1967 році чотирьох управлінь Конгрегації: візантійського, вірменського, антіохійського та александрійського. Очолює Конгрегацію префект-

кардинал, членами Конгрегації є східні католицькі Патріархи. Для Конгрегації особливу вагу займає проблематика так званого «екуменічного діалогу». Екуменізм за визначенням Другого Ватиканського Собору розуміється як «всехристиянський рух» за об'єднання усіх церков. В рамках екуменізму в Конгрегації по справам Східних Церков діють комісії по літургії, по вивчення християнського Сходу, по підготовці духовенства, Папська Палестинська Місія і Католицька Асоціація Допомоги Близькому Сходу [2].

Конгрегація Богослужіння та Дисципліни Таїнств була створена Папою Павлом VI 11 липня 1975 року на основі апостольської конституції «Constans nobis». Цією конституцією зливались в одну структуру Конгрегація Богослужіння та Конгрегація дисципліни таїнств. Протягом 1984-1988 років вона була знову розділена, але в 1988 році Папа Іван Павло II вирішив повернути її до статусу 1975 року. Конгрегація спостерігає за правильним дотриманням таїнств, богослужінням, вшануванням мощів. Також Конгрегація займається теоретичними і практичними питаннями щодо молитов і практики благочестя.

Конгрегація по Канонізації Святих веде свою історію ще від 1588 року, коли було засновано Священну Конгрегацію Обрядів. Ця установа проіснувала з 1588 до 1969 років. Сучасну інституцію було запроваджено Папою Павлом VI в апостольській конституції «Sacra Rituum Congregatio». Останні зміни в Статут Конгрегації були внесені Папою Іваном Павлом II апостольською конституцією «Divinus perfectionis Magister» 25 січня 1983 року. Головне завдання цієї установи – підготовка беатифікаційних і канонізаційних матеріалів.

Конгрегація Євангелізації Народів була створена ще 1622 року як «Конгрегація пропаганди віри» Папою Григорієм XV. Ця Конгрегація від самого початку займалась проблематикою навернення в католицьку віру жителів колоніальних регіонів – Латинської Америки та Африки. Конгрегація справляла значний політичний і юридичний вплив на теренах Іспанської та Португальської імперій. Поряд із Конгрегацією Священної Інквізиції вона була найбільш могутньою папською установою. В сучасному вигляді вона була створена Папою Іваном Павлом II в апостольській конституції «Pastor Bonus». Ця Конгрегація займається адмініструванням місіонерської діяльності, має значний міжнародний вплив. Одним із найголовніших сучасних завдань Конгрегації є участь в проекті «Нової Євангелізації Європи», що набув великої актуальності після Другої світової війни.

Література:

1. Адамов Е. А. Дипломатия Ватикана в начальную эпоху империализма. / Е. А. Дахин. – М., 1931. – 320 с.
2. Лєкомт Б. Таємниці Ватикану. / Бернар Лєкомт. – Львів: Свічадо, 2012. – 344 с.
3. Kock H. Holy See. / H. S. Kock, in: EPIL, Bd. 2, 1995. – p. 866.
4. Williams Paul L. The Vatican Exposed. / L. P. Williams. – New-York: Prometheus Books, 2003. – 440 pp.

РОЗШИРЕННЯ СФЕРИ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Котенок Д.М., *кандидат економічних наук, доцент,*
доцент кафедри макроекономіки та державного управління
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

Розбудова демократичної соціально орієнтованої держави передбачає приділення особливої уваги інституту державної служби. Це обумовлено тим, що саме державні службовці уособлюють в собі владу як на територіях, так і в державних органах та установах. Державний службовець виконує особливі економічно та соціально значущі обов'язки від імені держави та у спосіб, передбаченим законодавством і нормативно-правовими актами. Зауважимо, що державні службовці мають надзвичайний вплив на життя пересічних громадян. Таким чином, з одного боку, актуалізується проблема забезпечення високого рівня професійної компетентності персоналу державного органу, який реалізує свою місію в умовах перманентної кризи державного управління. З іншого боку, поглиблення європеїдних інтеграційних процесів національного врядування обумовлює необхідність інституціональних перетворень в національній системі державної служби.

Існування визначених європейських стандартів державної служби як системи вимог до організації функціонування, структури так управління системою державної служби дозволяє формувати національну модель державної служби, орієнтуючись на еталонну.

Загальноприйнятим є групування стандартів в залежності від рівня прояву їх застосування: національні та наднаціональні. Перша група стандартів – варіативна – адаптується до ментальних особливостей нації і проявляє рівень європеїзації державної служби. Друга – постійна або безальтернативна – незмінна для країн і забезпечує інтеграцію до європейського адміністративного простору.

Стандарти варто також поділяти за особливостями змістовим наповненням процесів державної служби: адміністрування та врядування. Адміністрування є суто технічним процесом і його якість визначається компетенційним рівнем державних службовців. Врядування пов'язане з виробленням та здійсненням державної політики зокрема і рівнем політичного розвитку суспільства загалом. Ці стандарти проявляються у сферах демократії, прав людини і верховенства права та отримали назву принципів доброго врядування.

Між стандартами врядування та адміністрування є детермінований зв'язок. Так, становлення інститутів демократичного врядування є зовнішнім каталізуючим чинником щодо імплементації стандартів адміністрування. Останні ж без підтримки демократичних інститутів набувають формалізованого характеру.

Перевагою розподілу стандартів за змістовою характеристикою процесу дозволяє сформувати відповідні системи показників та нормативів для оцінки рівня їх досягненості. Відповідність стандартам врядування визначається лише на основі експертних оцінок, узагальнені результати яких закладаються в основу різноманітних звітів та рейтингів міжнародних інституцій щодо рівня демократизації суспільства, зручності ведення бізнесу тощо.

Приведення процесів адміністрування до європейський стандартів здійснено в Україні шляхом впровадження в державну управлінську практику стандартів якості ДСТУ ISO9001-2001 протягом 2005-2006 років. Крім підвищення якості державних послуг, система покликана забезпечити раціоналізацію витрачання державних

коштів; проявлення та ліквідацію неефективних процедур; оптимізацію розподілу відповідальності; підвищення прозорості управлінських процесів. Нині в Україні реалізується програма SIGMA, яка дозволяє діагностувати ступінь відповідності вітчизняних адміністративних процедур до європейських стандартів. За результатами оцінювання експерти визначають відхилення та формують рекомендації щодо їх усунення. Паралельно з європейськими експертами вітчизняні дослідники, користуючись даними аналітичної статистичної звітності, здійснюють оцінювання певних якісних аспектів функціонування державної служби.

Застосування Європейських програм та експертних досліджень світових інституцій для оцінки ефективності державної служби має велике значення. Проте, з кола питань, що ними стандартизуються «випадає» процес набуття державними службовцями необхідних компетенцій в системі освіті. Іншими словами, існуючі програми спрямовані передусім на підвищення професійних здатностей вже наявних державних службовців, про те не включають в себе контроль процесів університетської освіти. Визнання необхідності підготовки студентів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» можна вважати першим кроком у впровадженні європейських стандартів в підготовку сучасного державного службовця. Імплементацією цього процесу є трансформація європейських компетенційних стандартів державної служби у результати навчання і комплекс відповідних дисциплін бакалаврського рівня та магістерських програм.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: ДІЄВІСТЬ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ

Кунєв Ю.Д., *доктор юридичних наук, професор,*
завідувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

Тези підготовлено виходячи з критичного аналізу змісту основних положень закону України «Про державну службу» (набуває чинності 1.05.2016 р.) [1], далі (Закон) та порівняння його положень з основами демократичних стандартів державної служби. Демократичні стандарти державної служби достатньо докладно розглядалися в спеціальній [2] і науковій літературі [3].

Щодо визначених у ст. 4. Принципів державної служби, необхідно зазначити, що вони сприймаються скоріш як лозунги, без вказівки хоча б на деякі загальні механізми їх реалізації. Міжнародні стандарти державної служби визначають якої цілеспрямованості та якості є визначення і виконання функцій державними службовцями. Західні партнери і народ України вимагають не просто виконання функцій, а виконання якісних функцій, які дозволять змінити практичну ситуацію в країні. Для цього у міжнародних стандартах передбачаються й відповідні інструменти: поділ посад за напрямами діяльності; визначення принципів діяльності для кожної категорії основними з яких є: У ФРН особливе місце займає політичний статус чиновника. Згідно з «обов'язком вірності» передбачається дотримання прямої вимоги політичної вірності: «Чиновник служить своєму народу, а не окремій партії. Він виконує свої обов'язки доброчесно та поза зв'язком з партійними інтересами, при цьому він зобов'язаний керуватися турботою про спільні інтереси та благо». Для політичних посад використовуються свої окремі підходи.

Основною думкою під час формування принципів державної служби у демократичних країнах є розмежування сфер дії приватного та публічного права у суспільстві. Таке умовне розмежування зон відбувається за допомогою використання різних способів правового регулювання, але важливою є проміжна зона «бар'єр». Це офіційний бар'єр та неофіційний на шляху реалізації прав та законних інтересів громадян.

Зараз основною перепоною в Україні визнається неофіційний бар'єр у вигляді корупційної складової. Але не менш важливою є його офіційна складова (правова), оскільки її недоліки використовуються для легалізації неофіційного бар'єру. У світі винайшли інструмент, який гарантуватиме цей чіткий розподіл – це адміністративно-публічна діяльність організована за принципами адміністративної процедури [4]. У законодавстві України відсутній закон «Про адміністративну процедуру», який і повинен бути створений для означення стандартів «принципів» адміністративно-публічної діяльності державних службовців, а не усе більш вживаного в теорії адміністративного права України поняття «адміністрування».

У національному законодавстві підмінили цей підхід (принцип) до організації адміністративної діяльності – адміністративними послугами, в черговий раз прикриваючись гаслами замість реалізації міжнародних стандартів в адміністративне право та діяльність, зокрема в Законі ст. 1, п. 3 зазначено: «забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг»). Не зрозуміле завдання щодо «забезпечення надання», віртуальним в законі є й визначення «доступних і якісних адміністративних послуг». Узагалі поняття послуга не співпадає та суперечить поняттю «функції держави» як зобов'язання для державних службовців у їх адміністративно-публічній діяльності.

Щодо визначених у ст. 6. Категорії посад державної служби, зазначимо, що підходи використані для їх виокремлення недосконалі. Доцільне визначення: політичний та адміністративний чиновник, спеціаліст. Також у Законі доцільно вказати відмінності кожної категорій державних службовців: за функціями, повноваженнями та проходженням служби, а не за посадами в ієрархії з чітким розподілом на різновиди функцій з формування та виконання законодавства, а потім з вказівкою ступенів за кожною категорією.

Ще один аспект, закладений в багатьох статтях Закону ст. 2, 13, 14, 17, 48, як позитивний потребує обговорення. Це формування знань, вмінь і навичок державного службовця.

Зокрема під положення статей Закону: (Ст. 2. Визначення термінів: 9) професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності; Ст. 17. Керівник державної служби в державному органі: «2) забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності» Ст. 13. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби: «9) організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження, а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми», Ст. 14. Комісія з питань вищого корпусу державної служби: «4. Членом Комісії може бути громадянин України з вищою освітою та досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, здатний представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично

неупереджену і професійну роботу Комісії») відкрито нову спеціальність підготовки фахівців за ОКР «бакалавр», зокрема, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ вже оголосив прийом на навчання слухачів та студентів у 2016 році: за спеціальністю 074 «Публічне управління та адміністрування» (денна та заочна форми навчання за контрактом на базі повної загальної середньої освіти) [5]. За цим напрямком будуть готувати фахівців з достатньо сумнівної професії «державний службовець» за освітньо-кваліфікаційним рівнем «бакалавр». Наступним етапом напрошується підготовка фахівців з професією «політичний діяч».

Іншими словами ми будуємо в Україні модель закритої публічної/державної служби, без обговорення громадськості та закріплення цієї моделі на законодавчому рівні, виключно для осіб підготовлених за спеціальністю 074 «Публічне управління та адміністрування», тому що використання таких фахівців в інших сферах діяльності є дуже сумнівним. Можна передбачити, що 4 роки таких фахівців будуть готувати проходити вступні тести на конкурс державних службовців, рекомендованих та визначених Національною академією управління при Президентові України, а не формувати певні професійні знання та вміння. Так у Законі визначено: (Ст. 48. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців: «2. Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування ...;

3. Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президентові України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання ...»).

Зі змісту закону, зокрема Ст. 2 складно уявити діяльності, які визначають державну службу й відповідно складно уявити додаткові сукупності знань і вмінь державних службовців не охоплених двома фундаментальними і загально визначеними спеціальностями «Право» і «Менеджмент».

Тобто в Закон закладено «провокацію» уповільненої дії, яка призведе до формування в Україні особливої «закритої моделі» державної служби «за фактом», оскільки вже будуть витрачені державні кошти та сформований прошарок населення з дипломами за фахом «професійний державний службовець». Такий підхід нагадує створення «закритої номенклатурної моделі» державної служби, від якої суспільство прагне позбутися, а не подавати це за адміністративну реформу. За такого підходу (наявності спеціальних дипломів, навчальних закладів і комісій) цілком демократичний інструмент «конкурс на посаду» державного службовця перетвориться на умовну формальність.

А. Шкрум вважає, «що без реформи державного управління та державних інститутів влади не зможуть рухатися жодні інші реформи – вони просто потонуть в бюрократії, вічній корупції, неефективності прийняття й виконання рішень» [6]. Окрім того, коли розглядаєш заходи з реалізації проекту «Стратегії реформи державного управління» складається враження, що реальних результатів від реалізації заходів стратегії очікують на 50–90% до 2020 року, а остаточної реалізації, хоча б за одним напрямком не очікується в найближчій перспективі (і після 2020 року), тобто прогнозується і планується перманентний процес стагнації державного управління в Україні.

Висновки. З аналізу змісту основних положень і підходів нового Закону можна встановити, що суттєвих змін відносно радянської парадигми побудови державної

служби у підходах не передбачено. В новому Законі ми не відійшли від теорії номенклатури, або – діяльності за посадою та чіткого підпорядкування державного чиновника за жорсткою ієрархією посад, а не діяльності спрямованої на результат. Навпаки, в Законі передбачено додаткове посилення номенклатурного підходу за допомогою системи вузьковідомчої підготовки та відбору номенклатури.

Основою для нового Закону повинні бути міжнародні стандарти публічної служби. Змінити якісно ситуацію можливо за умов наявності якісних: 1) теорії; 2) законодавства; 3) правозастосовчої практики. Щодо якості усіх трьох складових існує багато питань навіть за наявності наукової спеціальності 25.00. (074).

Література:

1. Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/paran63#n63.
2. European Principles for Public Administration, Sigma Papers: No. 27, Paris, OECD, 1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sigmaweb.org.
3. Кохан С.О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду / С.О. Кохан. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/kohan.pdf.
4. Кунєв Ю.Д. Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозастосування / Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія : «Право». – 2015. – № 2. – С. 79–93.
5. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ. Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/spec/mo_PuA.htm.
6. Шкрум А. «Для галочки». Провал реформи державного управління. / А. Шкрум. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/columns/ 2016/03/2/7100907.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Легеза Є.О., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

У 90-х рр. XX ст. уряди більшості країн світу дійшли висновку про необхідність модернізації та поліпшення ефективності способу надання адміністративних послуг. Канада – не є винятком з цієї тенденції. З 1995 р. на всіх адміністративних рівнях було розпочато реформування способів надання урядових послуг. «Модель надання послуг» – одна з дев'яти ключових цілей Програми дії, спрямованої на поліпшення роботи державних органів у цілому. «Модель надання послуг» розроблялася з позиції кінцевого споживача – громадянина. У цьому документі стверджується, що послуга, зорієнтована на споживача, має враховувати всі уподобання (побажання) громадян щодо кожної стадії надання послуги; тобто потреби громадян перетворюються на організаційний принцип, навколо якого визначається публічний інтерес і планується модель надання послуги. Аналізуючи досвід надання окремих послуг з позиції окремого громадянина, можна дійти висновку, що удосконалення

потребують дві основні позиції: 1) доступність послуги, що передбачає можливість швидко віднайти орган, який надає послугу (зокрема, правильний телефонний номер тощо), та безпосередньо фізична доступність органу (зокрема, призначення часу телефоном, наявність місць для паркування тощо); 2) якість надання послуги (наприклад, люб'язність, своєчасність надання тощо).

У Великій Британії діє Хартія громадянина, яка визначає права громадян у їхніх стосунках з державними органами та службами Сполученого Королівства, описано стандарти роботи британських державних служб і принципи дії урядових структур. Метою Хартії громадянина є надання таких послуг, у яких громадянин може мати впевненість, і якими можуть пишатися всі державні службовці. У 1991р. уряд Великої Британії запровадив Хартію громадянина для поліпшення якості роботи та реакції державних служб. Хартія була запроваджена у вигляді 10-річної програми.

У Фінляндії оцінку публічних послуг пропонується здійснювати за такими групами критеріїв, як менеджмент і персонал, процедури та структура органу, якість і задоволення споживача, економність та ефективність, результативність. У цьому випадку керуються не лише потребами споживача, але й з публічними інтересами. Стратегія якості публічних послуг містить рекомендації та принципи, які фінський публічний сектор може використовувати з метою надання ефективних публічних послуг, що орієнтуються на споживача. Удосконалення може бути успішним лише за наявності взаємодії між публічними органами, громадянами та бізнесовою спільнотою [1, с. 49, 60].

Питання якості публічних послуг стосується співпраці країн у рамках Європейського Союзу. Для цього визнано за необхідне розробити союзні та локальні стандарти якості публічних послуг, запровадити елемент змагання між окремими країнами тощо. Зокрема, рекомендується створювати хартії послуг, що визначатимуть опис і специфікацію послуги і міститимуть чинні стандарти обслуговування, надавати можливість для подання громадянами скарг і пропозицій щодо поліпшення їх якості тощо.

У США діє виконавчий наказ від 11 вересня 1993 р. «Установлення стандартів обслуговування клієнтів», який закріплює, що принцип «громадяни перш за все» означає гарантію того, що Федеральний уряд забезпечує найвищу якість обслуговування громадян США. Державні службовці мають налаштовуватися на те, що Федеральний уряд буде кардинально змінювати нинішній стиль ведення справ. Необхідна тривала реформа практики управління виконавчими органами та діяльності для забезпечення обслуговування у приватному секторі.

У Латвії передбачено, що державні агентства мають статус «незалежних державних інституцій», основними функціями яких є саме надання послуг від імені держави. Споживачами таких послуг можуть бути не лише фізичні особи й організації, а й державні інституції. Право на надання послуг делегується міністром, який укладає управлінський контракт з керівником агентства.

В Японії адміністративна реформа дала змогу близько дев'яносто урядових функцій передати у відання створених незалежних управлінських установ, які перебувають за межами державної організаційної управлінської структури. Мета цих установ – поліпшення якості й ефективності надання адміністративних послуг і забезпечення прозорості в управлінні певними сферами [2, с. 205-209].

На сьогодні розвиток і розміщення продуктивних сил у великій мірі визначають дві тенденції: оптимізаційна (ґрунтується на інформації як фундаментальному ресурсі суспільства, тісно пов'язана з розвитком фінансово-правових технологій, процесом «каталогізації» світу, становленням системи глобального управління);

інноваційна (полягає в отриманні нового знання та якісній стрибкоподібній зміні штучного середовища життя людини [3, с. 56-57].

Як вірно стверджую І. В. Ковбас, що XXI століття ознаменувалося новою якістю життя людини, що випливає з геополітичної ідеології сервісної діяльності держави. Проте навіть у розвинених країнах Західної Європи та США становлення цієї ідеології викликає певний опір патріотично налаштованих членів суспільства, оскільки її домінування є загрозою для внутрішнього суверенітету держав. Сфера послуг стирає національні особливості та безперешкодно долає державні кордони разом з її носіями – транснаціональними компаніями. Чи зуміє протистояти цьому натиску окрема держава також базуючись на сервісній ідеології? Зміцнення й розширення Європейського Союзу свідчить про негативну відповідь на це запитання, оскільки він усе більше набирає рис не просто економічного співтовариства, а політичного об'єднання [4, с. 236].

Отже, зарубіжний досвід надання публічних послуг таких країн як США, Японії, Фінляндії, Великій Британії потребує впровадження в вітчизняне законодавство з метою підвищення вироблення єдиних стандартів надання зазначених послуг.

Література:

1. Управленческие процедуры / [Бачило И.Л., Васильев А.С., Воробьев Н.Ф., Давитнидзе И.Л. и др.]; отв. ред. Лазарев Б.М. – М.: Наука, 1988. – 272с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / (авт.-уклад.: В.П. Тимощук); Центр політико-правових реформ. – К.: Факт, 2003. – 496с.
3. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка: Підручник / [С.І. Дорогунцов, Т.А. Заяць, Ю.І. Пітюренко]; за заг. ред. С.І. Дорогунцова. – К.: КНТУ, 2007. – 992с.
4. Ковбас І.В. Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини : Дис... канд. наук: 12.00.07 – 2011. – 236 с.

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА ВИКЛИКИ (НА ОСНОВІ ДОСВІДУ ДЕРЖАВ ЄС)

Лесюк В.В., *кандидат юридичних наук,*
науковий співробітник
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України,
викладач кафедри європейської інтеграції та права
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Соціально-політичні зміни, становлення громадянського суспільства, процеси глобалізації вимагають не лише переосмислення ролі органів влади щодо задоволення потреб громадян в управлінні та регулюванні процесів надання адміністративних послуг, а й пошуку шляхів удосконалення діяльності державної служби України.

Громадська та наукова думка не тільки в Україні, але і в багатьох інших країнах намагається усвідомити вплив процесів глобалізації на процеси прийняття рішення, адаптувати до нових реалій принципи суверенітету держав. В даному контексті

пропонуємо виокремити на основі досвіду держав Центральної та Східної Європи перспективи модернізації та реформування державної служби в Україні, а також, що вкрай важливо, проаналізувати можливі виклики в даній сфері.

Безумовно, одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, до яких є вільний доступ, якими можна користуватися і обмінюватися, сприяючи особистому і загальносуспільному розвиткові та підвищуючи рівень як свого життя, так і у цілому розбудови України як сучасної конкурентоспроможної держави, яка була б здатна прийняти політичні й економічні виклики сучасної Європи.

Однак новий рівень розвитку особистості потребує нового рівня системної організації, який у змозі забезпечити її безпеку, що зумовлюється необхідністю перебудови існуючої соціальної системи та побудови нової [1].

Особливої уваги ці питання потребують у зв'язку з євроінтеграційними процесами України, ключовим моментом яких є не просто процес адаптації законодавства, а й створення необхідної інституційної бази, в рамках якої законодавство може функціонувати ефективно. Інакше кажучи, повинна функціонувати система інституцій, структур та адміністративних механізмів, що є обов'язковим для ефективної імплементації адаптованого законодавства.

Прогресивний розвиток держави та проведення ефективної державної політики багато в чому зумовлюється якістю роботи та організації системи виконавчих органів влади, а також рівнем професійної підготовки державних службовців, які формують кадровий склад цих органів. Дані процеси передбачають якісно новий інформаційний обмін і вимагають швидкої реакції на нововведення, приведення у відповідність до європейських норм функціонування, забезпечення мобільності системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення професіоналізму, а також найбільш повне використання знань і можливостей громадян в інтересах суспільства й держави. З іншого боку, розвиток кадрового потенціалу є важливим інтелектуальним й професійним ресурсом українського суспільства, що може забезпечити соціально-економічний розвиток держави, конкурентоспроможність на міжнародному рівні й підвищення ефективності державної влади.

Питання реформування і модернізації державного управління Україні необхідно впроваджувати для досягнення вищого рівня розвитку державного сектора не лише у плані вдосконалення внутрішніх процесів або підвищення його ефективності, а й на переорієнтацію діяльності державних службовців на надання якісних адміністративних (управлінських) послуг громадянам, що сприятиме створенню засад наближеного до певного, визнаного світом, стандарту по реалізації концепції «сервісної держави» [2].

Зростання авторитету, престижу та конкурентоспроможності державної служби та місцевого самоврядування і, загалом, висока якість функціонування інституту державного управління можуть бути забезпечені застосуванням сучасних технологій у процесах організації ефективної співпраці і продуктивної взаємодії органів державної влади зі структурами громадянського суспільства. Державні органи мають трансформувати їх вимоги в державну політику і закони, а потім реалізовувати цю політику і ці закони. Отже, цей механізм взаємодії вимагає широкої участі всього суспільства у формуванні державної політики.

Наприклад, на практиці, здебільшого задоволеність споживачів адміністративних послуг проявляється на рівні місцевого самоврядування. Зокрема, у Великобританії муніципалітети постійно проводять опитування населення щодо якості надання адміністративних послуг та рівня відповідності їхнього обсягу [3, с. 54].

Європейські стандарти державної служби – це вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби країн-членів ЄС, що встановлені законодавством. На основі цих стандартів, діяльність державних службовців базується на чотирьох принципах: професіоналізм, надійність, позапартійність та політична нейтральність. Обов'язковими умовами роботи органів публічної влади країн-членів ЄС є відкритість, прозорість і підзвітність. Проте, для цього створене відповідне нормативно-правове забезпечення, розроблені концепції, програми забезпечення стандартів якості надання адміністративних послуг.

Загальному напрямку політики урядів європейських країн щодо поліпшення якості публічного адміністрування притаманна спрямованість не тільки на вдосконалення державного управління, а й на зміцнення зв'язку з населенням в напрямку захисту споживачів та інформування.

Дійсно, утвердження загальних підходів до державного управління, таких універсальних цінностей взаємин держави і громадян, приватних осіб сприяло б прогресуивному розвитку громадянського суспільства.

Однак варто звернути увагу, що розгляд міжнародного досвіду адміністративних перетворень на предмет його застосування в Україні доцільно проводити в загальному контексті ситуації, яка склалася в процесі історичного розвитку вітчизняної системи управління, враховуючи європейський досвід та практику. Вкрай важливо також проаналізувати певні негативні моменти адміністративного реформування, які мали місце в державах Центральної та Східної Європи.

Структурна реформа публічного адміністрування в державах Центральної та Східної Європи була проведена відносно за короткий час і певним чином була ефективною. Вона складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації).

Ухвалення закону про державну службу було одним з найбільш важливих та дискусійних елементів політики ЄС в сфері загальних адміністративних реформ (в Україні Закон «Про державну службу», в останній редакції від 01.01.2016 р. також визначає загальні засади діяльності, статус державних службовців тощо).

Однак, аналізуючи дослідження експертів, які відіграли значну роль у реформуванні публічної служби, наприклад, експертів, які діяли в рамках програми SIGMA, вартими значної уваги є їхні зауваження на наявність певних загрозливих тенденцій, які можуть перешкоджати досягненню ефективного результату внаслідок реформ в сфері публічного адміністрування. Зокрема, такі з них: закони про державну службу не завжди можуть діяти в повній мірі, або існують прогалини в правовій базі; для правових основ характерною є висока нестабільність в тому сенсі, що закони про державну службу часто або навіть дуже часто змінюються. Наступне, аналізуючи такі країни як Угорщина, Польща та Словаччина, відзначається, що в цих країнах, при перегляді ними своїх законів, вищі ешелони державних службовців були виключені зі складу державної служби, а призначення на ці посади відбувалось на основі політичного призначення. В такому випадку, як зазначається, правова підконтрольність, правова передбачуваність і політична нейтральність державної служби, нерідко опиняються під питанням [4, с. 18].

Корисним для аналізу є висновок про зміни в процесі реформ адміністрування в країнах колишнього соціалістичного табору про те, що відносини держслужбовців

вказують на перевагу менеджеризації державної служби. Проте, як відзначається, реальна практика кадрової політики дозволяє говорити про те, що чотири країни Вишеградської групи і, в меншій мірі, Словенія, поєднують принципи нового державного управління з політизацією державної служби, тоді як прибалтійські держави поєднують деполітизацію державної служби з більш регульованою менеджеризацією державної служби [4].

Українська наука звертала увагу на необхідність чіткого розмежування функцій між «політикою» та «управлінням», що забезпечить, з одного боку, пріоритет політики, а з іншого – певну незалежність від політичної кон'юнктури і стабільність професійних кадрів управління [5].

Метою кадрової політики в державному управлінні повинно бути уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів та традиційної лояльності, що призводить до обслуговування корпоративних інтересів, ослаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів і, як наслідок, дискредитації інститутів державної служби та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, у результаті реформ ми повинні отримати ефективну, відкриту, прозору і відповідальну систему публічної адміністрації на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства, яка через вчасне надання людині якісних управлінських послуг створить умови для її розвитку та самореалізації.

Література:

1. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року. [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 614-р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/614-2013-%D1%80
2. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби – Режим доступу : http://guds.gov.ua/govservice/control/ uk/index
3. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Дж. Садлер // Проблемы теории и практики управления [Текст]. – 2000. – № 3. – С. 52–54.
4. Устойчивость реформ государственной службы в Центральной и Восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС // Доклад «SIGMA» №44. – Ян – Хинрик Мейер-Залинг, (Ун-т Ноттингема, 2009 г.). –
5. Режим доступу: http://www.sigmaweb.org/publications/GalinaRus_SP44_ 070509.pdf
6. Авер'янов В. Б. Не «керувати» людиною – служити їй : нові пріоритети у правовому регулюванні відносин між владою і людиною / В.Б. Авер'янов // Віче[Текст]. – 2005. – № 4. – С. 10–15

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

Машталір Х.В., *кандидат юридичних наук,*
викладач кафедри судоустрою, прокуратури та адвокатури
ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права»

Очевидно, що майбутнє країни демократичного спрямування повною мірою залежить від якості державної служби як провідного інституту сучасної європейської держави. Необхідність реформування державної служби в України зумовлено передусім сучасними європейськими тенденціями та завданнями державної служби в цілому. Першочерговим має стати створення ефективної системи державного управління, що у своєму подальшому функціонуванні позитивно вплине на економічний розвиток та перехід на новий рівень розбудови правової держави.

Також наступним кроком на цьому шляху мають стати зміни до законодавства про державну службу, де обов'язково мають враховуватися такі аспекти як, реформування у сфері політики та економічного курсу держави, запровадження нової системи державного управління, а також демократизація суспільних процесів. Поряд з прагненням орієнтуватися на європейські традиції, необхідно також враховувати фактори української державності, тобто інакше кажучи держава має виступати гарантом ефективного вирішення як зовнішніх, так і внутрішніх проблем, але і разом з тим функціонувати в інтересах народу. Практичне виконання цих завдань у європейських країнах покладено саме на державну службу. У своїй діяльності вона виступає об'єднуючою ланкою між державою та суспільством в цілому.

Що стосується законодавства, то важливо також зазначити, що нормативно-правова база, яка регулює діяльність державної служби в Україні, втратила на сьогодні актуальність і це стало стримуючим фактором для удосконалення інституту державної служби, а значить і її невідповідність європейським міркам у сфері державної служби та державного управління.

У різних країнах Європейського Союзу (ЄС) системи державного управління суттєво відрізняються одна від одної, однак існують спільні риси, що дають змогу визначити основні принципи, яким має відповідати європейська державна служба. Вміння та компетентність державних службовців є найважливішими умовами для ефективного виконання завдань, які стоять перед державною службою, але ефективність їхньої діяльності, безперечно, залежить від юридичних та регулятивних норм, що відображають реалії, з якими має справу державна служба [1, с. 331].

На даному етапі важлива ефективна адаптація інституту державної служби в Україні до європейських стандартів і при цьому мають бути враховані наступні напрями роботи:

1. Професіоналізм кадрового забезпечення державної служби;
2. Удосконалення законодавства про державну службу відповідно до стандартів європейських країн, починаючи зі сфери надання державних послуг і закінчуючи вдосконаленням професійної етики державних службовців;
3. Підвищення ефективності управління державною службою та оплати праці держслужбовцям.

У системі органів державної влади відбулися кардинальні зміни, що знайшли своє відображення у нормативному забезпеченні. А саме з цією метою на виконання указів Президента України від 5 березня 2004 р. № 278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу» та від 15 квітня

2005 р. № 658 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 14 березня 2005 р. «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади» рішенням уряду була створена Координаційна рада з питань проведення функціонального обстеження ЦОВВ на чолі з Міністром Кабінету Міністрів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2006 р. № 570-р).

Тобто, метою реформування державної служби відповідно до європейського зразку виступає: створення професійної, політично нейтральної, ефективної, відповідальної та авторитетної державної служби, спроможної забезпечити підготовку пропозицій щодо формування державної політики й надання якісних адміністративних послуг. Сьогодні система державної служби є ще недостатньо ефективною й не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та європейські стандарти[2, с. 362].

Суттєвими прогалинами у системі державної служби є:

1. Недостатній професійний та соціальний рівень державних службовців, щодо європейських вимог;
2. Низька прозорість інституту державної служби, а як наслідок наявність корумпованих схем у роботі державних службовців;
3. Не достатньо високий рівень професійного розвитку державних службовців за наявних умов;
4. Неналежна якість та відкритість державних послуг громадянам, що спричиняє недовіру до всієї системи державної служби;

Для перетворення державної служби України у державну службу європейського зразку необхідно на законодавчому рівні врахувати такі фактори:

1. Відпрацювати кардинально нову схему відбору на посади державних службовців на конкурсній основі;
2. Зміну та законодавче закріплення системи оплати праці державних службовців;
3. Вдосконалення системи відповідальності державних службовців, а саме індивідуальної дисциплінарної відповідальності, визначити конкретний перелік дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень;
4. Забезпечення максимального запозичення європейських стандартів роботи з кадровим апаратом державної служби, підвищення кваліфікації і т.д.

Таким чином, на прикладі різних європейських країн системи державної служби та державного управління різняться між собою, однак існують і спільні риси, що їх об’єднують і дають можливість визначити основні засади, до яких має прагнути європейська державна служба. На першому місці стоять вміння та компетентність державних службовців як найважливіші ознаки їхнього професіоналізму у виконанні поставлених завдань, але ефективність їхньої праці, безумовно, залежить від юридичних норм, що закріплюють безпосередню діяльність державної служби.

Література:

1. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст.голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. -372 с.
2. Державне управління: теорія і практика // За загальною редакцією д.ю.н., професора Авер’янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Серьогін С. М. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук,Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг . ред. проф. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.

4. Іщенко О. Особливості кадрової політики в умовах реалізації стратегічного курсу України в Європейський Союз // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – С. 4.

DIE VERANTWORTUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DEUTSCHLAND: EIN ALLGEMEINER ÜBERBLICK

Pelipenko A.A., student
Der National Universität Saporischja
Betreuer: ***Kolomojets T.A.***
Doktor der Recht swissenschaften, Professor
Der National Universität Saporischja

Öffentlicher Dienst wird im Ausland als Staatsapparat bestimmt, der führt in der Praxis die Funktionen des Staates aus. Mit der Entwicklung und Verstärkung der Staatsmacht und der Rearisierung Ihrer Ziele und Aufgaben des Staates werden allgemeine Grundprinzipien der Verwaltung des Staatsdienstes fesgelegt [1].

In Deutschland erschien der Öffentliche Dienst als einer der ersten in Europa. Dieser Dienst basierte sich auf den Prinzipien der Ergebenheit des Rechtordnung, Einheitlichkeit, Professionalität und Stabilität. Daher ist der Öffentliche Dienst der Bundesrepublik Deutschland einer der einflussreichste Typen der föderalen staatlichen Verwaltung unten den europäischen Ländern [1].

In Deutschland wird als äußerst prestigvoll und verantwortlich der Öffentliche Dienst angesehen. Der Bewerber für den Posten des Beamten soll nicht nur ausgezeichnete Kenntnisse in seinem Bereich haben, sondern auch moralischen Qualitäten, den Alterskriterien, der Anforderungen der politischen Loyalität entsprechen, körperlich und geistig gesund sein und über die Staatsbürgerschaft des Landes verfügen. Die Person, die eine solche Position erhält, soll sich streng an alle Vorschriften halten. Die Personen, die den offiziellen Status den Beamten erhalten haben, bekommen auch bestimmte Vorzugsrechte, und zwar schützt der Staat. Und zwar schützt und fördert der Staat die Beamten schafft Ihrer günstige Bedingungen für ein gerechtes Leben [2].

Im deutschen Recht werden eindeutig die Folgen der Nichtausführung der Aufgaben der Beamten bestimmt. Sie werden in der Charta des Bundesdisziplinargesetzes verankert [2].

Nachdem wir allgemeine Charakteristik von den Beamten in der Bundesrepublik Deutschland gegeben haben, können wir schließen, dass die Erklärung durch die Ukraine Kurses auf die europäische Integration und die Notwendigkeit, die Kriterien und Anforderungen zu den Beamtern für den EU-Beitritt eintzhalten, die Aufgabe der Schaffung des hoch professionellen Öffentlichen Dienstes als Bestandteil des erfolgreichen Verwaltungsystems in den Vorderung stellt. Dies erfordert die Berücksichtigung der Erfahrung von des hochentwickelten Ländern bei der Schaffung der ersten effektiven Personalreserve von professionellen und sachkundigen Beamten, die bereit sind, die Herausforderungen der Gegenwart in der heutigen instabilen Phase der Entwicklung zu übernehmen.

Information:

1. Besucht I. Öffentliche Dienst in Deutschland: Erfahrungen für die Ukraine [Elektronische Ressource]: I. Besucht. – Zugriffsmodus: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/01.pdf

2. Агентаєва VV Merkmale des rechtlichen Status der öffentlichen Bediensteten in der Bundesrepublik Deutschland [Elektronische Ressource]: W. W. Агентаєва. – Zugriffsmodus: http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12137-osoblivosti-pravovogo-statusu-derzhavnix-sluzhbovciv-u-federativnij-respublici-nimechchini.htm

ЛОЯЛЬНІСТЬ ЯК ЗАСАДА ЕТИКИ КОРПУСУ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ДОГМАТИКО-ПРАВОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

Проневич О.С., *доктор юридичних наук, професор,*
головний науковий співробітник відділу досліджень проблем організації роботи та кадрового забезпечення в органах прокуратури
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України

Державна служба є публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю із практичного виконання завдань і функцій держави. Професійна кар'єра державного службовця ґрунтується на неухильному дотриманні науково обґрунтованих і соціально акцептованих морально-етичних імперативів. Вимоги щодо професійної етики та поведінки державних службовців формалізуються на рівні деонтологічних кодексів, що об'єктивно зумовлено тенденцією етизації державної служби як «почесного обов'язку наділених дискреційними повноваженнями шляхетних людей», які виконують службовий обов'язок на ментальному перехресті «вимоги закону – інтереси суспільства – інтереси окремих громадян – «голос власної совісті».

Запровадження уніфікованого стандарту етичної поведінки державних службовців є важливим чинником європеїзації вітчизняної системи державної служби. Однією з резонансних подій останнього часу у контексті реалізації адміністративної реформи стала ухвала постанови Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65 «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців». У пояснювальній записці до цього документу наголошено, що «відповідна постанова враховує прогресивний і успішний досвід країн-членів ЄС», а за основу взято «запроваджену в Республіці Польща модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів» [1].

Відповідно до пункту 2 зазначеної постанови прямо встановлено, що державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме: служіння державі і суспільству; гідної поведінки; доброчесності; лояльності; політичної нейтральності; прозорості і підзвітності; сумлінності. Постановою передбачено, що за порушення Правил етичної поведінки державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність.

В аналізованому нормативно-правовому акті закріплено офіційне тлумачення сутності кожного етизованого принципу службової діяльності чиновників. Зокрема, згідно з пунктом 7 постанови визначено, що принцип лояльності передбачає: добросовісність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в якому працює державний службовець, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів; утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних

органів, їх посадових осіб; коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків.

Запропоноване тлумачення сутності принципу лояльності викликало суттєві заперечення фахівців. Вони наголошують на дискримінаційному характері положення щодо утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб, а також його невідповідності задекларованому урядом прагненню відновити громадську довіру до інститутів державної влади. На апріорній контроверсійності вимоги акцентували увагу вітчизняні і зарубіжні мас-медіа (у тому числі й польські [2]). Зважаючи на дискусійність зазначеної теоретичної конструкції, доцільно проаналізувати польську правову догму тлумачення принципу лояльності державних службовців як своєрідного першоджерела-концепта для артикуляції відповідної норми постанови Кабінету Міністрів України.

У Республіці Польща донині відсутній єдиний кодекс етики, який би поширювався на всіх працівників органів публічної адміністрації. Натомість в країні існує Кодекс етики корпусу цивільної служби, затверджений розпорядженням Голови Ради Міністрів від 06.10.2011 № 70 [3]. Необхідність розробки цього документу передбачена частиною 10 статті 15 чинного Закону Республіки Польща «Про цивільну службу» (зауважимо, що в польській державно-правовій традиції категорія «цивільна служба» використовується для позначення спеціалізованого апарату, уповноваженого забезпечувати функціонування держави та реалізацію прав і свобод людини та громадянина). Положення Кодексу мають зобов'язуючий характер для корпусу цивільної служби, котрий утворюють працівники, які займають посади державної служби у: 1) Канцелярії Голови Ради Міністрів; 2) канцеляріях міністрів і керівників комітетів, що входять до Ради Міністрів, та канцеляріях центральних органів урядової адміністрації; 3) воєводських адміністраціях та інших адміністраціях, що складають допоміжний апарат місцевих органів урядової адміністрації, підпорядкованих міністрам або центральним органам урядової адміністрації; 3а) Бюро державної податкової інформації; 4) комендатурах, інспекторатах та інших організаційних одиницях, що складають допоміжний апарат об'єднаних воєводських служб, інспекцій та сторож, а також керівників повітових служб, інспекцій та сторож; 5) Центральному слідчому бюро поліції; 6) Бюро лісового насінництва; 7) бюджетних одиницях, що обслуговують державні цільові фонди, диспонентами яких є органи урядової адміністрації [4].

Член корпусу цивільної служби повинен дотримуватися принципів етики корпусу цивільної служби, а саме: гідної поведінки; публічної служби; політичної нейтральності; безсторонності; ретельності; лояльності. Відповідно до § 16 розпорядження Голови Ради Міністрів від 06.10.2011 № 70 визначено, що засада лояльності полягає у: вірності Польській Республіці; лояльній і ретельній реалізації програми польського уряду, незалежно від власних переконань і політичних поглядів; лояльності по відношенню до відомства, начальства, колег і підлеглих, готовності до виконання службових доручень, «дбаючи про те, щоб не було порушено право або допущена помилка»; наданні начальникам об'єктивних, ґрунтованих на найкращій волі та знанні, порад і зауважень при підготовці пропозицій щодо дій урядової адміністрації; «демонстрації стриманості при публічному висловлюванні поглядів на тему роботи свого відомства або інших відомств, особливо якщо такі погляди підірвали б довіру громадян до тих інституцій» [3].

Полісемантична категорія «лояльність» широко використовується в різних сферах людського буття. У сучасній польській управлінській та адміністративно-правовій

науці вона вживається для позначення вірності і відданості державі, готовності працювати на благо суспільства, прихильності, коректності та доброзичливого сприйняття ліберальних цінностей, бажання дотримуватися легітимізованих норм і правил поведінки.

Принцип лояльності віднесено до основоположних засад цивільної служби. У широкому розумінні принцип лояльності імплікує двосторонню комунікацію між пов'язаними різними обставинами особами або групами. В системі цивільної служби він сприяє усвідомленому і добровільному дотриманню працівниками встановлених державою правил і норм службової поведінки, поглибленню довіри до владних інституцій і налагодженню партнерської взаємодії між громадянами і державою.

У середньовічній Польщі засада лояльності сприймалася як істотний елемент лицарського етосу та етичних імперативів реляції між васалом і патроном, підданим і монархом. Лояльність корелювалася із засадою взаємності у відносинах зверхника до підвладного.

У демократичній Польській державі відбулася трансформація сутнісного тлумачення засади лояльності, що об'єктивно зумовило звуження сфери її застосування до відносин «держава – громадянин» і «керівник – підлеглий», а також ствердження обов'язку держави виявляти лояльність до громадян шляхом створення належних умов для реалізації конституційних прав і свобод. У відносинах службового підпорядкування засада лояльності реалізується виключно на підставі закону та у межах реалізації службових повноважень. Ця вимога має суттєве значення у контексті запобігання негативній тенденції «патологізації лояльності», коли толерування непрофесіоналізму та безвідповідальності створює підґрунтя для порушення приписів права та неякісного виконання службових обов'язків.

Особливо делікатною матерією є положення про демонстрацію стриманості при публічному висловлюванні поглядів на тему роботи свого відомства або інших відомств, особливо якщо такі погляди підірвали б довіру громадян до тих інституцій. Польські фахівці наголошують, що ця сентенція у жодному випадку не означає цілковитої заборони на висловлювання поглядів. Прагнучи публічно висловити свої погляди, працівник повинен усвідомлювати, яким чином це може вплинути на довіру громадян до державної інституції, яку він репрезентує. Довіра громадян до органів публічної влади є істотною передумовою їх належного функціонування, а тому трактується як цінний актив. Відсутність формалізованої заборони висловлювань продиктована усвідомленням потенційної важливості публічного виступу для забезпечення суспільного блага. Приймаючи рішення про публічне висловлювання поглядів на тему роботи свого відомства або інших відомств, працівник обов'язково має враховувати, чи вичерпано можливості «внутрішнього» діалогу для вирішення артикульованої проблеми. Важливо також усвідомлювати, що положення про лояльність не може трактуватися як докладна інструкція, оскільки воно є моральним орієнтиром (загальною рекомендацією) поведінки працівника у кожній можливій ситуації етичного вибору [5, с. 20].

Резюмуючи, зазначимо, що лояльність як одна з основоположних засад цивільної служби передбачає вірність, повагу і коректне ставлення працівника до органів публічної влади. Польська традиція не передбачає прямої заборони для членів корпусу цивільної служби на публічні висловлювання поглядів на тему роботи свого відомства або інших відомств. Натомість рекомендація щодо демонстрації стриманості при публічному висловлюванні поглядів зумовлена прагненням зберегти довіру громадян до держави.

Література:
1. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248839311 – Назва з екрану;
2. Kontrowersyjny pomysł ukraińskiego rządu: urzędnikom nie będzie wolno krytykować władzy [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19711131,kontrowersyjny-pomysl-ukrainskie go-rzadu-urzednikom-nie-bedzie.html – Назва з екрану;
3. W sprawie wytycznych w zakresie przestregania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej [Text] : zarządzenie nr. 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928260/Zarz%C4%85dzenie+nr+70+Prezesa+Rady+Ministr%C3%B3w+-+kodeks+etyki – Назва з екрану;
4. O służbie cywilnej [Text] : ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://isap.sejm.gov.pl/Details Servlet?id=WDU20082271505 – Назва з екрану;
5. Zasada lojalności // Przegląd Służby Cywilnej. – 2014. – Nr. 2 (29). – Dodatek. – 24 s.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ (НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ)

Соловйова Ю.О.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри спеціально-правових дисциплін Донецького державного університету управління

Успіх радикальних соціально-економічних і політичних перетворень в Україні залежить насамперед від ефективної роботи органів виконавчої влади всіх рівнів. Комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення [1].

Для розв'язання цієї проблеми необхідним є дослідження зарубіжного досвіду кадрового забезпечення державної служби. Певна річ, що повністю перенести зарубіжний досвід з організації кадрового забезпечення державної служби в українське законодавство неможливо, але знання шляху, яким іде розвиток цього напряму діяльності у закордонних країнах, вивчення їхніх досягнень і помилок допомагає на шляху до створення ідеальної системи кадрового забезпечення державної служби в Україні. І в цьому контексті варто зазначити, що Україна вже сьогодні проголосила своєю стратегічною метою вступ до ЄС, що означає і необхідність перенесення стандартів цієї організації у внутрішньодержавне право. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроектування, обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС під час нормопроектування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [2].

Перш за все варто зазначити, що публічну службу Німеччини побудовано на романо-германській моделі організації роботи з кадрами, яка передбачає послідовне (кар'єрне) заміщенні вакантних посад, тобто в цій моделі основним принципом кадрової роботи є принцип кар'єри, зарахування відбувається виключно на первинну (початкову) посаду у службовій ієрархії, кар'єра службовця залежить від результатів його діяльності, що оцінюються у формі професійних (кваліфікаційних) екзаменів.

Варто відмітити, що законодавством цієї країни досить ретельно врегульовано питання щодо порядку прийому на публічну службу. Претенденти визначаються за допомогою повідомлення про наявність вільної посади в спеціальних друкованих виданнях. Їх відбір відбувається відповідно до придатності, здатностей та професійних досягнень без урахування статі, раси, віросповідання, релігійних та політичних поглядів. Призначення на посаду здійснюється після підтвердження придатності особи до публічної служби в результаті складання іспитів. Якщо вік службовця не перевищує 32 роки, він може бути призначений на посаду лише після випробувального терміну (строк випробувального терміну – до 5 років). При цьому призначення допускається виключно на початкову посаду [3, с. 326].

До речі, у Німеччині законодавством встановлено чотири рівня посад: нижчий (проста служба); середній (середня служба); підвищений (відповідальна служба); вищий (вища служба). Просування по службі включає підготовчу службу та випробувальний термін. При цьому протягом випробувального терміну, який до речі триває не менше одного року, службовець не може бути підвищений у посаді. Для звичайного підвищення по службі необхідним вбачається складання перехідних іспитів.

Варто також зазначити, що службовці середнього рівня можуть бути переведені на підвищений рівень, лише якщо вони прослужили не менше чотирьох років на публічній службі і придатні до роботи на такому рівні. Ознайомлення з новою посадою триває не менше трьох років, після чого складається перехідний іспит.

Аналогічно відбувається й підготовча служба вищого рівня, яка триває три роки, після чого складається іспит. Випробувальний термін триває три роки, але його половина проходить в органах зовнішнього управління. Посада більш високого рівня служби одного професійного спрямування може бути надана особливо здатним службовцям вищого рівня, якщо вони за своїми особистими якостями придатні до такої роботи, мають досвід роботи у публічній службі не менше 15 років, у віці від 40 до 58 років та пройшли всі необхідні ступені кар'єрних сходів і успішно справляються з новою посадою. Ознайомлення з новою роботою триває не менше трьох років [4, с. 464–465].

Важливо зазначити, що у Німеччині не рідше, ніж один раз на п'ять років відбувається перевірка рівня професійних знань та результатів роботи державного службовця за шестибальною шкалою. При цьому оцінці підлягають такі характеристики державного службовця: кмітливість, розумові та оціночні якості, рівень спеціальних знань, адаптованість, організаційні властивості, ініціатива, якість та інтенсивність праці, здатність витримувати великі навантаження та поведінка у таких умовах, здатність керувати, стиль спілкування з пересічними громадянами, колегами, підлеглими тощо [5].

Таким чином, в якості позитивного досвіду практики кадрового забезпечення державної служби у Німечинні, хотілося б виділити: запровадження системи випробувальних іспитів під час прийняття на державну службу та просування по службі та періодичну перевірку рівня професійних знань та результатів роботи державного службовця.

Література:
1. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України 10.11.1995 № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035/95.
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
3. Кагановська Т. Є Конкурсний відбір як основа кадрового забезпечення органів державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід / Т. Є. Кагановська // Форум прав. – 2011. – № 3. – С. 322–330.
4. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.
5. Зарубежный опыт работы с кадрами органов государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://tululu.ru/sam/doc/37050/.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В ЯПОНІЇ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Уваров В.Г., *доктор юридичних наук, доцент,*
професор кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Сьогодні можна спостерігати багаторівневі реформи, що мають на меті наближення вітчизняної системи публічного адміністрування до стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС). Проблеми, що супроводжують відповідні процеси, полягають у запозиченні «абстрактного» зарубіжного досвіду, непослідовності у впровадженні реформ та невідповідності реальних показників заявленим і очікуваним результатам. Так, у окремих сферах суспільного життя наслідуються управлінські моделі різних держав, чиї надбання і досвід вбачаються доцільними для впровадження в Україні, проте не завжди знаходиться механізм їх реальної імплементації. В свою чергу, першоосновою ефективного урядування є належне нормативно-правове забезпечення та ефективно зорганізована державна (публічна) служба.

В межах даної статті нами пропонується стислий огляд державної служби Японії із визначенням її основних переваг та недоліків. Вибір Японії, як «донора ідей», обумовлений престижністю державної служби в цій державі, технократичністю та високим рівнем розвитку Японії у цілому.

Зауважимо, що основним джерелом правового регулювання державної служби в Японії є Закон «Про державних службовців» від 21 жовтня 1947 р. із змінами та доповненнями. Цікавим моментом Закону є те, що всі державні службовці фактично мають рівне право на підвищення за посадою, шляхом складення конкурсних іспитів (стаття 37) [1]. Така норма дійсно дозволяє кращим серед службовців займати вищі посади, одночасно унеможливлюючи заміщення відповідних посад за непрозорими схемами, як це має місце в Україні.

Як справедливо відмічає О.Г. Стрельченко, особливості японської публічної служби полягають у тому, що: 1) у категорію державних службовців тут прийнято включати не тільки працівників державного апарату, але також і осіб, які працюють на підприємствах, що належать державі (службовців державних залізниць,

працівників телебачення, муніципальних шкіл); 2) за кількістю державних службовців Японія поступається країнам Західної Європи або США; 3) система довічного найму державних службовців практично виключає міжвідомчу мобільність і ротацію кадрів і дозволяє мати незначний за чисельністю персонал державних службовців усіх трьох категорій [2, с. 108].

На думку Г.В. Мамчура, державна служба в Японії базується на двох показниках: мінімальна вартість та максимальна ефективність. Показник мінімальної вартості досягається в результаті суворого обмеження числа адміністративних органів, включаючи і міністрів (близько десяти), а також чисельності персоналу кожного державного органу [3, с. 35].

Щодо максимальної ефективності державної служби, звернімо увагу на «амакударі», що в буквальному перекладі з японської означає «сходження з небес». У позитивному аспекті цей термін являє собою достатньо швидкий перехід (у 50-60 років) високопосадовців з публічного у приватний сектор на керівні посади, де завдяки управлінському досвідові вони можуть вдало займатися адмініструванням. Натомість позиції лідерів в державних органах займають більш молоді службовці. В негативному аспекті, колишні державні службовці можуть використовувати власні зв'язки, авторитет та знання з метою отримання неправомірної вигоди та преференцій у взаємодії з державними інституціями [4, с. 264].

Серед типових ознак управлінської еліти Японії Б.С. Кох виділяє такі, як: а) елітарний характер; б) просування завдяки власним здібностям; в) відносне значення старшинства і стажу; г) переважна більшість випускників юридичних університетів серед службовців; ґ) перевага адміністративістів (jimukan) над технічними фахівцями (gikan) [4, сс. 254-258].

Дійсно, державна служба в Японії традиційно вважається престижною. Підвищення в посаді відбувається виключно на основі прозорої системи конкурсного відбору та завдяки результатам претендента. Стаж та вік є відносними категоріями, адже до уваги приймаються саме здібності державного службовця. Випускники юридичних вишів складають переважну більшість претендентів на роботу в державних структурах. Управлінці (адміністративісти) є більшістю у порівнянні до технічних фахівців серед державних службовців.

Серед недоліків державної служби в Японії, на яких наголошує А. Накамура є високі корупційні ризики (участь високих чиновників у корупційних скандалах) та відсутність основних управлінських навичок [5].

Фахівець зазначає, що елітарність та старі традиції японської цивільної державної служби є одночасно і перевагою, і недоліком. Формально, система державної служби країни є справедливою, відкритою і конкурентоспроможною. Неофіційно, однак, деякі аспекти системи гальмують «здорову» японську державну службу (приміром, переважна більшість серед державних службовців випускників Токійського університету). Так, у збереженні традиційної системи та протидії реформам зацікавлені самі державні службовці вищого рівня, які чинять протидію реформам. Натомість, громадська думка є потужним стимулом, що сприятиме реформуванню. Поряд із вагомим значенням громадськості, вирішенню проблемних питань сприятиме політична воля до реалізації реформ, тобто, наявність сильного державного лідера, який орієнтований на зміни [5].

В підсумку зазначимо, що японська система державної служби має беззаперечні плюси, що полягають у її традиційній елітарності, орієнтирі на особисті здібності службовця та практичною відсутністю плинності кадрів поза межами відомства. Водночас, мають місце окремі негативні явища, на яких ми зупинялися вище.

Звичайно, що ситуація з вітчизняною державною службою значно відрізняється від японської моделі. Проте і тут є подібні моменти. По-перше, вони стосуються підготовки державних службовців з певного фаху у так званих «профільних» навчальних закладах. По-друге, службова еліта окремих державних структур чинить спротив впровадженню реформ і оновленню кадрового складу. По-третє, вітчизняна система конкурсного добору на посаду, на відміну від японського зразку, не є достатньо прозорою та ефективною. Насамкінець, відмітимо, що подібно до Японії, в Україні значно збільшилася роль громадськості і так само необхідна політична воля для успішної реалізації реформи державної служби.

Література:

1. Государственная служба. Япония [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gmu-countries.ru/asia/japan/gos_sluzhba.html.
2. Стрельченко О.Г. Публічна служба в Японії / О.Г. Стрельченко / [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013.
3. Мамчур Г.В. Державна служба в Україні та Японії: порівняльний аналіз / Г.В. Мамчур // Вісник Київського Національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – № 2 (112). – 2013. – С. 34-37.
4. Koh B.C. Japan’s Administrative Elite. Berkeley: University of California Press / B. Koh / [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft7t1nb5d6;brand=ucpress.
5. Nakamura A. Japan’s Civil Service System Needs Reform: Human Resource Development in Transition / [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan014260.pdf.

НОВИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»: ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Фурсова О.І., *магістрант*
Запорізького національного університету

Особливістю сучасного розвитку демократії в Україні є необхідність вдосконалення механізмів взаємодії громадян і держави, її методів та форм. Взаємодія органів державного управління з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика свідчить, що тільки при постійній взаємодії органів публічної влади з громадськістю вони можуть якісно виконувати свої функції.

Належне державне управління з-поміж іншого включає в себе здатність країни надавати адміністративні послуги і забезпечувати її конкурентоспроможність на міжнародній арені та процвітання у економічній сфері.

Відповідно до рейтингу глобальної конкурентоспроможності країни у 2016 році Україна займає 130 місце із 140 країн за показником якості державних інституцій, 107 місце серед 140 держав у 2016 році за індексом сприйняття корупції [1]. З огляду на це, потреба реформування вітчизняної системи державної служби, на якій неодноразово наголошували європейські та вітчизняні експерти, набуває особливої актуальності.

Основні проблеми державної служби в Україні були визначені експертами програми SIGMA ще у 2006 році після проведення комплексного аналізу системи

державного управління у рамках проведення оцінювання врядування в Україні як потенційній країні-кандидаті на вступ до ЄС. Серед недоліків державної служби було визначено: низьку ефективність проведення реформ, недостатній рівень професійності державної служби, недостатній рівень впровадження принципів політичної нейтральності, відкритості і прозорості в роботі державних службовців, недостатній для рівня країн ЄС ступінь інституційної відповідальності і механізмів контролю в державному управлінні тощо [2].

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та управління) – є одним із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений у 1992 році за ініціативи Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку. Дана програма була започаткована з метою надання практичної допомоги країнам Центральної та Східної Європи в оптимізації їх систем державного управління. В подальшому SIGMA стала відігравати ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в ЄС. На підставі проведених оцінок для кожної окремої країни розробляється пакет рекомендацій щодо приведення її системи державного управління у відповідність із стандартами ЄС. [3]. В Україні для цього використовуються схвалені Європейською комісією такі інструменти інституційного будівництва, як Twining та TAIEX.

Організація та діяльність державної служби оцінюється за низкою показників: «…правовий статус державних службовців, відповідальність та підзвітність, неупередженість та об'єктивність державних службовців, ефективність системи управління державною службою та управління людськими ресурсами, професійність і стабільність державної служби, спроможність державної служби у сфері європейської інтеграції» [4, с. 20].

Зобов'язання України провести реформу державної служби було закріплене в Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською Комісією 13 травня 2014 року, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2-15, Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 року, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII.

Активна робота щодо адаптації українського законодавства у сфері державної служби до європейських стандартів проводиться створеним постановою Кабінету Міністрів України № 485 від 14 квітня 2004 року Центром сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. В подальшому, Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 року №528 Центр сприяння інституційному розвитку державної служби перейменовано у Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та розширено його функції у сфері забезпечення інформаційно-аналітичної, експертної та організаційної підтримки розвитку державного управління, посилення інституційної спроможності державної служби в Україні та її адаптації до європейського доробку. [5].

Нові принципи державної служби, які відповідають стандартам європейського доробку в цій царині, законодавчо закріплено в Плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом на 2014-2017 роки, а також в Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні.

Основними завданнями реформування державної служби, які покликані забезпечити її вдосконалення відповідно до кращих прикладів з європейської практики є:

- створення професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- відділення політики від адміністрування;
- запровадження моделі управління людськими ресурсами з використанням компетентнісного підходу;
- вдосконалення взаємодії державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- використання прозорої моделі оплати праці та кар'єрної мотивації державних службовців;
- сприяння професійному кадровому забезпеченню за умови проведення децентралізації влади [6].

Практична реалізація виконання цих завдань знайшла своє відображення у прийнятому 10 грудня 2015 року Законі України «Про державну службу», розробленому за участі міжнародних експертів ЄС та програми SIGMA.

Наприклад, розмежування політичних та адміністративних посад, передбачених Законом, проявляється у впровадженні інституту державних секретарів міністерств і керівника державної служби в державних органах виконавчої влади, виведенні за межі державної служби працівників патронатної служби та помічників депутатів.

До інших реформаторських новацій належить створення спрощеної класифікації категорій. В порівнянні з попереднім Законом кількість категорій зменшилася з 7 до 3 («А», «Б» і «В»), а кількість рангів з 15 до 9. Також, за оцінками європейських та міжнародних експертів, новим Законом «Про державну службу» більш чітко визначено категорії і посади.

Також була встановлена нова система управління державною службою на чолі з Кабінетом Міністрів України та створено Комісію з питань вищого корпусу державної служби – постійно діючий колегіальний орган, до повноважень якого належить узгодження вимог для посад вищої категорії, проведення конкурсного відбору високопосадовців, що має на меті сприяти прозорості, ефективності та професіоналізму в діяльності державних службовців.

Наступною новацією стали більш якісні гарантії рівного доступу громадян до державної служби, як то: конкурсний вступ на усі посади державної служби, єдині вимоги до професійної компетентності претендентів на посади, створення трирівневого порядку відбору (перевірка кваліфікаційних вимог, тестування, співбесіда), відкритість конкурсного відбору і включення представників громадськості до складу конкурсних комісій, створення єдиного електронного порталу для розміщення оголошень про вакантні посади державної служби.

Законом передбачено строкове призначення для державних службовців найвищої категорії («А») – 5 років. При цьому, перебування на посаді не може перевищувати два строки.

На виконання вимог європейських експертів програми SIGMA були внесені істотні зміни щодо моделі оплати праці, в основу якої покладено збільшення питомої ваги посадового окладу в структурі заробітної плати (до 70% замість передбачених попереднім Законом 30%), що в свою чергу, сприятиме уникненню залежності підлеглого від волі керівника та зміщенню акценту в роботі державного службовця з царини незаангажованого професійного виконання своїх службових обов'язків у бік міжособистісних відносин з керівником.

Законом України «Про державну службу» передбачено заходи щодо оптимізації витрат на оплату праці з урахуванням фінансових можливостей державного бюджету та юрисдикції державних органів. Співвідношення мінімальних розмірів посадових окладів найнижчої і найвищої групи посад встановлено 1 до 7 [7].

Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що розробниками нового Закону України «Про державну службу» було враховано всі зауваження та пропозиції європейських колег. Втім, для реалізації проголошених засад слід подолати ще кілька перешкод. Зокрема, змінити сам принцип роботи державних органів. Наразі помітна нова для нашої країни риторика: робота органів державної служби пов'язується з наданням послуг. У широкому розумінні послуги надаються на комерційній основі, а отже держава не асоціюється ні у громадян, ні у чиновників із суб'єктом таких відносин. Для повноцінного переходу принципів діяльності державної служби до європейських стандартів все ж слід дочекатися усвідомлення українцями змісту словосполучення «адміністративні послуги». Введення в щоденний обіг таких концепцій як «державні послуги», «конфлікт інтересів», «доброчесність державного службовця» відіграють досить важливу роль у реформуванні державної служби спрямованої на забезпечення потреб громадян.

Література:

1. Competitiveness Rankings: The World Economic Forum Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/
2. Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA урядові України [Електронний ресурс]: Заключний документ міжнародної конференції, Київ, 05.07.2006. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/ua/198.htm
3. SIGMA at a glance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sigmaweb.org/about/#d.en.269129
4. Професійна державна служба: що зроблено і що далі?: Публічна доповідь про основні результати діяльності Головного управління держаної служби України у 2005 році // Інформ. вид. – К.: ПІІ «Інтертехнологія», 2006. – 23 с.
5. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/pro-tsentr
6. Підготовлено нову законодавчу базу у сфері державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1566
7. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3723-12

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Чорномаз О.Б., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ

Угода про асоціацію з Європейським Союзом, укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 року, передбачає проведення масштабних інституціональних та структурних реформ з дотриманням встановлених жорстких графіків. Якісне та своєчасне виконання взятих на себе зобов'язань потребуватиме відповідної спроможності органів державної влади, що передбачає насамперед наявність компетентних державних службовців [1].

Водночас державна служба поки не стала тією професійною ланкою, яка задумувалася у 1993 році із прийняттям Закону України «Про державну службу» та в подальші роки в низці стратегічних документів щодо її реформування.

Підтвердженням цього факту є 130 місце із 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності країни у 2014 році за показником якості державних інституцій, 144 місце серед 177 держав у 2013 році за індексом сприйняття корупції.

Загалом основні проблеми державної служби України були визначені експертами програми SIGMA ще в 2006 році за підсумками проведеного оцінювання системи врядування відповідно до повноважень, методології та основних показників, що зазвичай використовуються для оцінювання державного управління у країнах-кандидатах на вступ до ЄС, і з тих пір фактично залишилися незмінними [1].

З огляду на це потреба реформування вітчизняної системи державної служби, на якій неодноразово наголошували європейські та вітчизняні експерти, набуває особливої актуальності. Можна сказати, що це реформа всіх реформ, адже прийняття Парламентом законів має гарантувати їх реалізацію на практиці, і саме спроможність державної служби є тут ключовою передумовою.

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу державної служби закріплене у Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською Комісією 13 травня поточного року, Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 року, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року №26-VIII, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Законодавче закріплення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих з європейськими, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони,та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р.

Ця реформа має також сприяти оптимізації функцій інститутів державної влади, поділу повноважень і зон відповідальності.

Сьогодні Нацдержслужбою розроблено нову редакцію Закону України «Про державну службу», яка схвально оцінена громадськістю та експертами програми SIGMA.

Принциповими новаціями законопроекту є розмежування політичних та адміністративних посад та врегулювання статусу державного службовця, виключно конкурсні процедури добору та гарантування рівного доступу на усі посади державної служби, поєднання системи винагород з оцінкою роботи та об'єктивні підстави просування по службі, посилення персональної відповідальності за виконання обов'язків та створення умов прозорої діяльності державних органів.

Результатом впровадження вищенаведених новацій стануть централізація державної служби, посилення ролі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, а також його територіальних органів з метою реалізації єдиної державної політики та контролю за дотриманням нового законодавства у сфері державної служби на усій території України, що узгоджено з представниками програми SIGMA/ОЕСР та відповідає міжнародним нормативно-правовим актам.

Крім того, на виконання зобов'язань у рамках Контракту для України з розбудови держави Нацдержслужбою розроблено проект Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року.

Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до

європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, Україна отримала інструмент для втілення своїх перетворень.

Комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки в імплементації законодавства в процесі державного регулювання покладені в основу Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [2].

Метою Стратегії є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності [2].

Реалізація Стратегії у визначені строки з використанням кращого міжнародного, зокрема європейського досвіду, дасть змогу забезпечити:

реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для подальшого удосконалення державного та регіонального управління з урахуванням демократичних цінностей і принципів урядування;

запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що надасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці;

створення узгодженої системи взаємозв’язку кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з функціями та повноваженнями державних органів та органів місцевого самоврядування;

впровадження у діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування кращих прикладних досліджень і наукових розробок у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх адаптації до стандартів ЄС;

оперативне реагування на ускладнення, що можуть виникати, шляхом проведення моніторингу результативності та ефективності реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [2].

Література:

1. Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.center.gov.ua
2. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://zakon3.rada.gov.ua/

СЕКЦІЯ 2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ПРО МІСЦЕ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА

Аніщенко Т.С., *кандидат юридичних наук,*
начальник відділу кадрової роботи та державної служби
Головного територіального управління юстиції у Запорізькій області

Кілька останніх років у колі державних службовців постійно обговорюються два важливі аспекти службової діяльності – скорочення штату та набрання чинності Закону України «Про державну службу» [1]. У травні 2016 р. має відбутись важлива подія, набуде чинності Закон України «Про державну службу» в редакції від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (далі – Закон).

Та чи вистачить «запалу» у вчених-адміністративістів, державних службовців, студентів, та громадян, які мають бажання вступити на державну службу, розібратись не лише у новелах законодавства, а й втілити їх у практичну площину? Адже ми абсолютно впевнені, що новий Закон поставить на порядок денний значну кількість питань, у тому числі і теоретичного порядку, від успішного вирішення яких буде залежати ефективність правового регулювання у даній сфері. Однією з таких невирішених проблем є проблема визначення місця інституту державної служби (як виду публічної служби) у системі національного права.

Аналіз сучасної наукової літератури, а також нормативних актів, присвячених питанням публічної служби, дозволяє дійти висновку, що доволі часто державна служба вивчається та регулюється крізь призму приватного права (трудового права).

На захист цієї позиції висуваються наступні аргументи:

– механізм правового регулювання службових правовідносин здійснюється за допомогою Кодексу законів про працю на фоні відсутності спеціальних законів, які б закріплювали правовий статус саме державних службовців;

– активне «пристосування» та «зручність» норм трудового права для регулювання відносин публічної служби, які прямо не врегульовані спеціальними нормативно-правовими актами.

Висловлюючись з цього приводу зазначимо, що така позиція є помилковою, оскільки:

по-перше, норми права про державну (публічну) службу носять яскраво виражений публічно-правовий характер, що підтверджується чинними нормативними актами, зокрема, Законом України «Про державну службу» [1], в якому наголошено на публічному характері державної служби;

по-друге, вона суперечить європейському досвіду правового регулювання у даній сфері. У якості прикладу можна привести досвід Німеччини, де відносини публічної служби регулюються нормами Особливого адміністративного права, кажучи точніше, правом публічної служби, яке має своїм предметом регулювання порядок проходження особою служби в одній з юридичних осіб публічного права – Федерації, землі, громаді, іншій публічно-правовій корпорації [2, с. 55];

по-третє, названий вище підхід не узгоджується і з сучасною практикою здійснення адміністративного судочинства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу

адміністративного судочинства України [3] (далі – КАС України), завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Отже, це означає, що критерієм віднесення того або іншого спору до юрисдикції адміністративного суду є його публічно-правова природа;

по-четверте, питання щодо різноманітності джерел, в яких містяться правові норми, що регулюють публічно-службові відносини, та віднесення цих джерел до інших галузей права (зокрема трудового) вказує лише на розмаїття відносин публічної служби, їх постійний розвиток, який супроводжується прийняттям відповідних правових актів, та необхідність удосконалення правового регулювання шляхом, зокрема, систематизації законодавства.

На користь публічно-правової природи державної служби свідчать також програмні документи, які орієнтують суб'єктів правотворчої діяльності на розроблення та впровадження в життя досконалих юридичних актів, покликаних закласти саме публічне (адміністративно-правове) підґрунтя для функціонування згаданого виду публічної служби. Наразі мова йде про укази Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» [4], від 5 березня 2004 року № 278/2004 «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [5].

Таким чином ще раз наголосимо, що відносини у сфері державної служби регулюються нормами публічного (адміністративного) права і як слушно зазначає Р.С. Мельник «… мають отримати самостійне, тобто незалежне від трудового законодавства, правове регулювання у вигляді низки спеціальних законодавчих актів, що є необхідною умовою його подальшого прогресивного розвитку..» [6, с. 65-70]. Одним з перших кроків в зазначеному напрямку є прийняття та набрання чинності новим Законом України «Про державну службу» [1], який дозволить «перезавантажити» нормативне регулювання відносин пов'язаних із прийняттям, проходженням та припиненням державної служби та сприятиме створенню нового формату державної служби.

Література:

1. Про державну службу : Закон України : від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 60.
2. Мельник Р.С. Система адміністративного права Німеччини (загальнотеоретичний аналіз) // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 49–58.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
4. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України : від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/599/2000.
5. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України : від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/278/2004.
6. Мельник Р.С. Інститут державної служби чи службове право? // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65–70.

ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА»: ЗАКОНОДАВЧИЙ ТА ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТИ

Балика Г.О., *кандидат юридичних наук*

Сьогодні Україна знаходиться на шляху реформування, сучасні реалії показують, що зараз реформи необхідні нашій державі як ніколи, і проведення їх має бути максимально швидким та ефективним. Одним із пріоритетних напрямків є реформування державної служби. Окремі питання, пов'язані з державною політикою у сфері державної служби, правовим статусом державним службовців, особливостями проходження державної служби, були предметом досліджень таких українських науковців як В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, М.І. Іншин, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник, С.М. Серьогін та ін. Проте із прийняттям нового Закону України «Про державну службу» набуває актуальності, на наш погляд, дослідження генези поняття «державна служба».

Як зазначає В.К. Колпаков, існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава йдуть поряд та взаємно обумовлюють одна одну, оскільки інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління [1, с. 144].

Першим нормативно-правовим актом з моменту проголошення незалежності України, який визначив поняття «державна служба», був Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII. Так, відповідно до ст.1 цього Закону 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 [2].

За такого підходу визначення державної служби включає, по-перше, трудову професійну діяльність осіб у державних органах та їх апараті, по-друге, виконання завдань і функцій держави, по-третє, джерело оплати праці.

Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI державну службу визначено як професійну діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [3].

У цьому визначенні, на нашу думку, акцентується увага саме на формуванні та забезпеченні реалізації державної політики як основному призначенні державної служби, а також на наданні адміністративних послуг.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VII державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [4].

Дане визначення є більш змістовним у порівнянні з попередніми, в ньому конкретно визначено основні напрями державної служби в Україні, а також зроблено акцент на такі ознаки державної служби як публічність, професійність, політична неупередженість.

Щодо визначення поняття «державна служба» в науковій літературі, варто зазначити, що більшість вчених використовують вже існуюче визначення, закріплене в законодавстві.

На думку М.І. Іншина, державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг з метою захисту прав, свобод й законних інтересів учасників суспільних відносин [5, с. 177].

Я.Б. Глущенко пропонує таке визначення: державна служба в Україні – це нормативно врегульований порядок реалізації громадянами України доступу до державного управління, який характеризуються наступними моментами:

1) це професійна діяльність осіб на постійній основі, які займають посади в державних органах та їх апараті, яким присвоюються кваліфікаційні розряди, звання, ранги, щодо практичного виконання завдань і функцій держави;

2) за цю діяльність державні службовці отримують заробітну плату за рахунок державних коштів;

3) чітко визначені вимоги до кандидатів на посади державних службовців, порядок вступу, проходження та припинення служби у державних органах, в тому числі визначені гарантії діяльності державних службовців та їх соціальний захист, відповідальність за невиконання або не належне виконання своїх службових обов’язків;

4) практична діяльність державних службовців супроводжується постійною системою професійної підготовки персоналу, яка включає в себе підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів [6, с. 155].

Ми підтримуємо позицію С.М. Серьогіна, який вказує, що державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами та між державами, використовуючи владні ресурси. Незважаючи на багатовікові дослідження цього питання, проблеми держави і влади, принципи, форми, механізми і засоби діяльності державного апарату та державної служби залишаються актуальними до цього часу. В динаміці свого розвитку державна служба має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови своєї ідентичності як повноправної європейської і світової держави. Саме на це має бути зорієнтована діяльність усього управлінського апарату країни, її кадрова політика, спрямована на збереження в умовах глобалізаційних та інтеграційних світових тенденцій власної державності, створення умов стабільності і розвитку власного суспільства [7, с. 64].

Література:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – С.490.
3. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – С.273.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – С.43.
5. Іншин М.І. Особливості правового регулювання державної служби в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку / М.І. Іншин // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 165-179.
6. Глущенко Я.Б. Державна служба, її види та шляхи подальшого удосконалення / Я.Б. Глущенко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 152-156.
7. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби / С.М. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. – С. 58-65.

ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА НОВЕЛИ У НОРМАТИВНОМУ ВРЕГУЛЮВАННІ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Болокан І.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри цивільного права
Запорізького національного університету

Трансформація нормативного закріплення тих чи інших принципів є доволі цікавим явищем, який свідчить про процес демократизації, який відбувається у країні. Якщо дослідити ті принципи, які виокремлювались у перші роки державної самостійності та відображалися у всіх редакціях Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII (із змінами), досить помітним стає як напрям розвитку держави, так і певні позитивні зміни руху у цьому напрямі. Так, якщо у Законі України «Про державну службу» про принцип верховенства права навіть і не згадувалось, а принцип законності «посідав» у ст. 3 цього закону, в якій було згруповано основні принципи державної служби, «друге місце», яке він поділяв з принципом демократизму, то вже у більш пізньому Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI він вже «зайняв» своє належне «перше місце».

Цей закон не був досконалим, про що свідчить, серед іншого, і нормативне врегулювання принципів, на яких має ґрунтуватись державна служба. Так, наприклад, визнавши належне за принципом верховенства права, не було до кінця дотримано логіку у ієрархії вказаних принципів, адже, наприклад, принцип законності був закріплений не відразу після принципу верховенства права, а після принципу патріотизму та служінню Українському народу, і розташовувався на «третьому місці». Звичайно, важко зі стовідсотковою впевненістю стверджувати, що розташування принципів побудовано за певною ієрархією, адже кожен з них є самодостатнім і, беззаперечно, дуже важливим, але така вірогідність не виключається, і це є логічним, адже все, що не розташоване в абетковому порядку, має підкорюватись якомусь іншому критерію розташування, і цілком логічним може бути припущення про розташування принципів у порядку їх важливості, своєрідної пріоритетності.

Слід відзначити позитивні трансформації у законодавчому врегулюванні принципів державної служби, які є досить помітними у новому Законі «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, який набуває чинності у травні 2016 р. Насамперед, це повне дотримання логіки у розташуванні двох базових принципів,

про які згадувалось вище, – принципів верховенства права та законності, які не тільки розташовані у належній ієрархії, без перемежовування їх з іншими принципами, а ще й тлумачаться законодавцем. До речі, серед трьох наведених вище Законів України «Про державну службу», новий Закон вперше надає певне тлумачення принципів, з дотриманням яких державна служба має здійснюватись. Звичайно, ще буде чимало дискусій щодо повноти їх змісту, але безсумнівно позитивним моментом є те, що законодавчо ці принципи визначено, а не лише перелічено, як це спостерігалося у попередніх законодавчих актах.

Зазначаючи на певні трансформації у законодавчому врегулюванні питань, так чи інакше пов'язаних із принципами державної служби, слід згадати і про такий важливий аспект, який відображає зміни у свідомості спільноти, це закріплення принципу патріотизму загалом та ті трансформації, які відбулися щодо його закріплення. Йдеться про те, що у Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII (із змінами) цей принцип взагалі не згадувався. Вперше закріплено його було у Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI, натомість тоді він поєднувався із принципом служіння Українському народу. Отже, на первісному етапі (з часу незалежності нашої держави) нормативного врегулювання пов'язаних із принципами державної служби питань, виокремлювався лише принцип служіння народу України, через декілька років у новому законі поряд із ним «зайняв» належне йому місце принцип патріотизму, а вже у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, який має набрати чинність у травні 2016 р., принцип патріотизму «зайняв» окреме місце (четверте, можемо наполягати на певній ієрархії і на тій підставі, що на відміну від Закону України «Про державу службу» більш ранньої дати прийняття (1993 р.), в якому принципи не мали нумерації, у більш пізніх законах (2011 р. та 2015 р.) принципи чітко пронумеровані).

Цікавими є також трансформації змісту принципу патріотизму. Про зміст можемо говорити лише щодо нового Закону, адже лише у ньому є певні тлумачення змісту кожного з виокремлених принципів, але інколи висновки можна робити і без наявності конкретних тлумачень. Маємо на увазі той факт, що у Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI, як вже зазначалось, принципи патріотизму та служіння Українському народу розміщувались, так би мовити, на одному щаблі (поряд), тоді як новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, який має набути чинності у травні 2016 р., тлумачить патріотизм саме як *відданість та вірне служіння Українському народові*, тобто перший принцип за задумом законодавця поглинув другий. Відповідь на питання наскільки така позиція є вірною можна надати лише шляхом детального аналізу змісту та походження категорій «патріотизм» та «служіння народу», що є досить цікавими та перспективними напрямами подальших наукових досліджень.

Заслуговує на увагу щодо своєї трансформації і принцип пріоритету прав людини і громадянина, який виокремлювався у Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII (із змінами) та не згадується у новому Законі від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Натомість нагадаємо, що у першому Законі не закріплювався принцип верховенства права, який є настільки «глобальним» та фундаментальним, що складовою його безсумнівно є й пріоритет прав людини і громадянина. І за такого розуміння цей принцип «посідає» належне йому «перше місце» (в якості складової принципу верховенства права) на відміну від умовного «четвертого місця» у Законі від 16.12.1993 р. № 3723-XII (із змінами). Підтвердження знаходимо і у змісті принципу верховенства права, запропонованого законодавцем у новому Законі «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, адже тлумачиться він законодавцем

як *забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина* відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави.

Позитивні трансформації сьогодення відбиваються й у таких «нових» (у розумінні, що у Законі від 16.12.1993 р. № 3723-XII (із змінами) відповідні принципи не виокремлювались) принципах державної служби, як принципи політичної неупередженості та прозорості. І якщо у Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI вони були лише окреслені (перелічені серед інших), то у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, який має набути чинності у травні цього року, їм надається певне законодавче тлумачення, а саме: «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» та «відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України» відповідно.

Наприкінці зазначимо й на певні недоліки, які, на наш погляд, мають місце у новому законодавчому акті про державну службу. Так, наприклад, досить спірним є питання щодо «зникнення» принципу відповідальності державних службовців. Спостерігається тенденція від поступового зниження цінності (для законодавця) цього принципу до взагалі його зникнення з переліку принципів, з дотриманням яких має здійснюватись державна служба. У Законі України від 16.12.1993 р. № 3723-XII (із змінами) закріплювався принцип персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни, і «посідав» він «шосте місце» серед дев'яти перелічених у законі принципів (груп принципів). У Законі від 17.11.2011 р. № 4050-VI закріплювався вже дещо «усічений» (у значенні – узагальнений) принцип – принцип персональної відповідальності державного службовця. У новому Законі від 10.12.2015 р. № 889-VIII жодної варіації цього принципу не передбачено. Чи то принцип не виправдовує себе, чи то відповідальність не «дотягує» до статусу принципу, але факт залишається фактом.

КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Гетманець О.П., *доктор юридичних наук, професор,*
завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

Державна політики по розвитку інституту державної служби спирається та залежить від бюджетного фінансування діяльності відповідних установ та службовців. В Законі України «Про державну службу» встановлюється, що 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 (ст. 1). Видатки що здійснюються з Державного бюджету України та місцевих бюджетів на державне управління мають першочергове значення серед інших видів видатків відповідно до ст. ст. 89-90 Бюджетного кодексу України. Витрати держави в сфері державного управління щорічно зростають, як і оплата праці державних службовців. Кошти на

оплату праці державних службовців у 2015 році складали 56 867 143,2 тис. грн., а в 2016 році заплановані у розмірі 78 208 135, 9 тис. грн. в загальному фонді Державного бюджету України, і зросли з 11,3% до 12% в загальному обсягу коштів на державне управління в країні [1; 2].

Великі суми грошей, які направляються на фінансування державної служби потребують корисного для країни використання. Проте практика бюджетної діяльності свідчить про численні порушення бюджетного законодавства органами державної влади і їх посадовими особами. Наприклад, прокуратурою Харківської області протягом 2014 року проведено 358 перевірок у порядку нагляду за додержанням і застосуванням бюджетного законодавства, за результатами яких розпочато 48 кримінальних проваджень, за внесеними 268 поданнями до дисциплінарної відповідальності притягнуто 192 посадових особи органів державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі органів контролю – 32 особи, до бюджету відшкодовано понад 2 млн. грн. [3, с. 32]. Таким чином, одним із шляхів забезпечення ефективності використання бюджетній фондів у сфері державної служби є фінансовий контроль і його різновид бюджетний.

Фінансовий контроль, як засіб перевірки морально-етичної поведінки державного службовця шляхом заповнення і подання декларації встановлюється ст. 13 Закону України «Про державну службу» [4]. Проте цей контроль, незважаючи на назву вказаної статті, не враховує всій важливості фінансового контролю публічних фінансових ресурсів, зокрема бюджетних фондів, що спрямовуються на утримання органів управління. Розділ 2 вказаного закону містить всього дві статті – ст. 6 «Основні напрями державної політики у сфері державної служби» та ст. 7 «Органи управління державною службою», які мають переважно декларативний зміст і не визначають засади зовнішнього державного і громадського фінансового контролю за діяльністю органів державної влади, які є бюджетними установами, як важливий напрям державної політики.

Рахункова палата є постійно діючим органом державного фінансового контролю в Україні, що створений в 1997 р. Конституційний статус Рахункової палати встановлюється ст. 98 Конституції України, остання редакція якої визначає, що «контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата України». Статус Рахункової палати, завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення визначаються Законом України «Про Рахункову палату» (далі – Закон) [5]. Аналіз функцій Рахункової палати, що встановлюються ст. 6 Закону, а також повноважень керівних органів та посадових осіб, що визначаються ст. ст. 10, 11 Закону «Про Рахункову палату», свідчить про широкі контрольні повноваження Рахункової палати щодо перевірки показників виконання доходів та видатків Державного бюджету України, перевірок використання та призначення органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів, контролю діяльності Державного казначейства України, аналізу звітів Антимонопольного комітету України про здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, а також звітів Фонду державного майна України та посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, щодо ефективного управління майном, що є основним національним багатством, власністю українського народу, тощо [5].

Поточний контроль з боку Рахункової палати в бюджетному процесі спрямовано Законом переважно на діяльність учасників бюджетного процесу на рівні Державного бюджету України щодо різних операцій з бюджетними коштами. Між тим, сфера дії Рахункової палати охоплює широке коло підконтрольних суб’єктів, до

яких належать будь-які учасники бюджетного процесу, які використовують бюджетні кошти, зокрема і державні службовці, як керівники бюджетних установ.

Методологічні засади контрольної діяльності Рахункової палати в бюджетному процесі не визначені в повному обсязі в Бюджетному кодексі України, але вони визначені нормами ст. ст. 7, 16 Закону України «Про Рахункову палату». Аналіз цих статей приводить до наступних висновків. По-перше, об'єктами контролю в бюджетному процесі з боку Рахункової палати є операції з бюджетними коштами, які встановлені статтями закону про Державний бюджет України або пунктами рішень про місцевий бюджет, а предметами контролю є грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, плани, кошториси витрат та інші документи щодо фінансово-господарської діяльності, касові операції з готівкою та цінними паперами, матеріальні цінності, їх облік, зберігання, витрачання. По-друге, до підконтрольних суб'єктів належать бюджетні установи та установи, що отримують кошти з бюджетів, отже, апарат ВР України, органи виконавчої влади, Національний банк України, Фонд державного майна України, інші підзвітні ВР України органи, а також інші центральні установи, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, розпорядники бюджетних коштів, банки, кредитні установи, підприємства і їх спілки, асоціації, тощо незалежно від форм власності, недержавні установи, об'єднання громадян, інші організації в тій частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України, тобто всі учасники бюджетного процесу. Доцільно враховувати, що до підконтрольних суб'єктів повинні належати і службові особи органів державної влади, і органів місцевого самоврядування, як суб'єкти що використовують бюджетні кошти. По-третє, до методів контролю Рахункової палати належать фінансовий аудит, аудит ефективності, експертиза, аналіз, оцінка, обстеження, вивчення. Згідно з ст. 7 Закону до повноважень Рахункової палати належить право проводити фінансовий аудит та аудит ефективності проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради юстиції, Генеральної прокуратури України та інших органів, а також використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та державним фондам.

Функція контролю, яка притаманна Рахунковій палаті в бюджетному процесі, не має результативного впливового значення на цей час в Україні. У разі виявлення в процесі контролю привласнення грошових або матеріальних ресурсів, а також виявлення фактів корупції та інших зловживань, Рахункова палата самостійно не має права притягати до відповідальності, навіть призупиняти операції з бюджетними коштами. Вона зобов'язана негайно за рішенням її Колегії передати матеріали перевірок до правоохоронних органів та повідомити про це Верховну Раду України (ст. 29 Закону). Процедура проведення перевірок встановлюється Стандартом Рахункової палати «Порядок підготовки та проведення перевірок та оформлення їх результатів» [6], відповідно до якого посадові особи об'єкта перевірки зобов'язані вживати невідкладних заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування завданої шкоди та притягнення до відповідальності осіб, винних у скоєнні порушень. Проте заходи відповідальності за бюджетні порушення, які передбачаються Бюджетним кодексом України для інших контролюючих органів, не визначені для Рахункової палати.

По-четверте, необхідно посилити значення контрольних дій у бюджетному процесі з боку Рахункової палати шляхом надання їй права застосування до

порушників бюджетного законодавства фінансових санкцій, що потребує закріплення у відповідній статті Закону України «Про державну службу» (ст. 13). Визначення повноважень Рахункової палати України, як контролюючого суб'єкта в сфері державної служби сприятиме додержанню законності державними службовцями і забезпечить діяльність органів державної влади з реалізації державної політики у цій сфері дійовими засобами удосконалення використання бюджетних коштів.

Література:

1. Про Державний бюджет України на 2016 : Закон України : від 25.12.2015 р., № 928–VIII / Додаток №3 // Відомості Верховної Ради України від 29.01.2016 – 2016 р.– № 5
2. Про Державний бюджет України на 2015 : Закон України : від 28.12.2014 р., № 80– VIII / Додаток №3 // Відомості Верховної Ради України від 30.01.2015– 2015 р.– № 5
3. Інформація Про стан законності у Харківській області за 2014 рік (відповідно до статті 51-1 Закону України «Про прокуратуру») від 12.03.2015 р. // Харків – 54 с. [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://oblrada.kharkov.ua/ru/papers-all/protocols-of-standingmmittees
4. Про державну службу: Закон України : від 16.12.1993 р., № 3723– XII (Із змінами згідно з законом N 911-VIII (911-19) від 24.12.2015, ВВР, 2016, N 5, ст.50 // Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993-1993 р., № 52
5. Про Рахункову палату України : Закон України : від 02.07.2015 р., № 576– VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 36. – Ст. 360.
6. Про затвердження Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки та проведення перевірок та оформлення їх результатів» : Постанова Колегії Рахункової палати України : від 27.12.2004 р., №28–6 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 5. – Ст. 297

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Губанов О.О., *кандидат юридичних наук,*
провідний юрист центру досліджень проблем прав людини
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що становлення будь-якої демократичної, правової держави передбачає вирішення ряду важливих питань. Перед Україною, що обрала шлях незалежності, постало рішення щодо трансформації інституту державної служби у відповідність до тогочасних потреб суспільства чи залишати її у тому ж вигляді, що перейшов у спадщину від Радянського Союзу. Оскільки державна служба є важливим інструментом формування та реалізації державної політики, забезпечує реалізацію, передбачених Конституцією України, прав і свобод громадянина шляхом надання управлінських послуг, то від ефективності її функціонування буде залежати і розвиток країни [1].

Дослідженнями актуальних проблем державної служби та шляхів їх вирішення займалися В. Б. Авер'янов, А. П. Альохін, В. М. Шаповал, Т. В. Мотренко, В. Д. Бакуменко, Н. Р. Нижник, В. М. Сороко, О. І. Турчинов, Ю. П. Сурмін, С. Д. Дубенко, О. Ю. Оболенський, В. М. Олуйко, Л. А. Пашко та інші. Їх роботи стали тим фундаментом, тією теоретичною базою, що дала, в першу чергу, новий погляд на соціальну роль, функції, поняття та види державної служби, її значення для утвердження державності в Україні, визначення напрямів реформування системи та шляхів удосконалення законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, його впливу на демократичні перетворення у державі, становлення громадянського суспільства.

Оцінюючи сучасне законодавство про державну службу, слід зауважити, що багато норм старого Закону України «Про державну службу» є застарілими та не відповідають сучасному рівню розвитку суспільства. Серед найбільш розповсюджених негативних явищ можна назвати наступні: відсутність довіри у пересічних громадян до державних службовців, відсутність прозорого механізму прийняття та просування по державній службі, недостатня якість надання адміністративних послуг, некомпетентність державних службовців у деяких питаннях. Непоодинокими на даний момент залишаються і випадки корупції в органах виконавчої влади, а також лобіювання інтересів родичів та близьких в тих чи інших справах. Саме тому редакція нового закону, що набирає чинності з 1 травня 2016 року, врахувала це. Таким положенням, що вже давно повинно було мати місце в законодавстві про державну службу – є положення про політичну неупередженість державного службовця та дотримання принципу прозорості у своїй діяльності [2]. Це в свою чергу змусить держаного службовця утриматися від прийняття необґрунтованих рішень та рішень на користь тієї політичної сили, представником якої він є. Позитивним моментом має стати також вироблення якісно нового підходу до проведення конкурсу шляхом складання тестування та проходження співбесіди, а не складання іспиту на знання Конституції України, Законів України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції».

Зовсім по-іншому запропонована класифікація посад залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків, передбачено оскарження державними службовцями до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби незаконних дій керівника державного органу, диференціація в залежності від ступеня провини дисциплінарних стягнень. З урахуванням зазначеного, слід констатувати, що престиж державного службовця має вийти на новий рівень розвитку.

Таким чином, державна служба є важливим інструментом регулювання відносин між державою та громадянином при реалізації останнім своїх конституційних прав, свобод та законних інтересів. Саме тому ефективності її функціонування і відведено особливе місце, що законодавець і врахував при прийнятті нового закону.

Література:

1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993 – № 52. – Ст. 490.
2. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Ст. 28.

ДОКТРИНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Гулак О.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Основними орієнтирами для формування та вирішення задач державного управління є цінності, проголошені ст. 3 Конституції України [1]. У свою чергу, задачі державного управління вирішуються за допомогою правових, організаційно-правових та економіко-правових інструментів [2, с. 114], серед яких важливе місце займає інститут державної служби. У роботі підкреслюється, що даний інститут має як правовий характер (є правовим інститутом, який регулює відокремлені групи суспільних відносин), так і організаційно-правовий характер (є частиною державного механізму, на який покладено виконання певних нормативно виражених завдань та функцій). Зважаючи на нинішній етап реформування інституту державної служби у нових умовах сьогодення, тема роботи є актуальною як з наукової, так і з практичної точки зору.

Сутність будь-якого правового явища розкривається через його поняття. Водночас, ґрунтуючись на відповідному доктринальному дослідженні, слід дійти висновку, що здебільшого, зміст поняття «державна служба» ототожнюється науковцями із нормативним визначенням цього поняття [3, с. 98-99; 4, с.71]. Недоліком такого підходу є існування певних факторів (наприклад, порушення вимог юридичної техніки, прогалини у праві чи законодавстві), які зумовлюють недосконалість визначення поняття «державна служба». Разом з тим, існують і відповідні доктринальні дослідження [5, с. 137; 6, с. 120; 7, с. 64-65], згідно з якими поняття «державна служба» аналізується науковцями як: 1) професійна діяльність осіб, що займають посади в органах державної влади, з метою виконання завдань та функцій держави (надалі − професійна діяльність) [5, с. 137]; 2) правовий інститут [6, с. 120]; 3) інститут законодавства [7, с. 64-65]. Крім того, як зазначає В.Б. Авер'янов, державна служба також може розглядатися у трьох аспектах: соціальному (пов'язаний з призначенням державної служби у суспільстві); політичному (пов'язаний з формуванням та здійсненням державної влади); правовому (пов'язаний з необхідністю правового регулювання статусу державних службовців, проходження державної служби і т.ін.) [8, с. 309]. Проведені дослідження дозволять дійти висновку, що державна служба, як професійна діяльність, пов'язана саме з соціальним та політичним аспектом, а правовий інститут державної служби та інститут законодавства державної служби − з правовим аспектом, визначеним науковцем.

У зв'язку з цим пропонується сформувати нову модель державної служби, яка є багатоаспектною (соціальний, політичний та правовий аспекти). При цьому, дослідження сутності поняття «державна служба» пропонується проводити у три взаємопов'язані етапи: як професійної діяльності (функціональна спрямованість та завдання державної служби); як інституту права (відносно самостійна група суспільних відносин, що регулюються за допомогою взаємопов'язаних норм права); як інституту законодавства (система нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання державної служби).

Переходячи до першого етапу дослідження, слід зазначити, що існує принаймні два наукових підходи до розуміння державної служби як професійної діяльності. По-перше, позиція В.Б. Авер'янова, який вважає, що державна служба є механізмом здійснення цілей та завдань держави [9, с. 181]. По-друге, В.К. Колпакова, на думку

якого державна служба «продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [10, с 144]. Таким чином, В.Б. Авер'янов ототожнює державну службу з державним механізмом, а В.К. Колпаков розуміє державну службу як частину державного механізму, його організаційне наповнення, завдяки якому виконуються функції цього механізму.

Щодо другого етапу дослідження (державної служби як правового інституту) – передусім, слід звернути увагу на структуру правового інституту державної служби, яка, на думку В.Б.Авер'янова, включає такі елементи: «1) поняття державної служби; 2) її принципи та види; 3) поняття державного службовця та посадової особи; 4) вступ на державну службу; 5) просування по службі, звільнення з державної служби; 6) соціальний статус державного службовця; 7) оцінка державних службовців; 8) відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; 9) етика державної служби; 10) організація управління державною службою; 11) організація управління персоналом державної служби; 12) основні напрямки реформування державної служби» [9, с. 99].

Третій етап нашого дослідження пов'язаний із аналізом державної служби як інституту законодавства. У зв'язку з цим нагадаємо, що правовий інститут державної служби, як і будь-який правовий інститут, може мати відповідну нормативну форму вираження у вигляді інституту законодавства. Цілком логічним, виходячи із груп суспільних відносин, що входять до предмету правового регулювання правового інституту державної служби, постає те, що інститут державної служби, як інститут законодавства, складається з нормативно-правових актів, які регулюють: 1) відносини щодо запровадження державної служби (встановлення посад державних службовців) та її проходження; 2) відносини щодо організації виконання повноважень державними службовцями; 3) внутрішньо-організаційні відносини між державними службовцями певного державного органу. Разом з тим, на нашу думку, такий підхід до визначення державної служби, як інституту законодавства, потребує уточнення, враховуючи те, що нормативне та доктринальне поняття державної служби різняться.

Так, слід відмітити, що визначення державної служби в новому законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 року найбільш близько відповідає саме доктринальному підходу, аніж в аналогічних попередніх законах, в яких виділені були переважно окремі функціональні компоненти. Зокрема, стаття 1 визначає, що Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що на нашу думку, державна служба як інститут законодавства, так само, як і правовий інститут державної служби, має комплексний характер та складається із сукупності норм конституційного,

адміністративного, фінансового, трудового, міжнародного законодавства тощо. До структури інституту законодавства державної служби входять статті, які містяться у Конституції України, Законі України «Про державну службу», інших законах України, актах Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших центральних органів виконавчої влади, виданими в межах їх повноважень у випадках, визначених законом.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/ go/254к/96-вр.
2. Іванченко А. Основі складові механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні / А. Іванченко // Публічне управління: теорія та практика. – Х., 2012. – Вип. 1 (9). – С.111–117.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Адміністративне право України: підручник/ За заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. – Київ «Істина», 2008. – 457.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К.Атіка, 2007. – 624 с.
6. Терлецька Н.М. Модель організації державної служби: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / Н.М. Терлецька, О.В. Лук'ян // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – 2011. – Випуск 1 (41). – С. 119-125.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. − М.: 2001. – 652 с.
8. Адміністративне право. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К,: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
9. Державне управління в Україні: навчальний посібник / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 1999. – 432 с.
10. Курс адміністративного права України: Підручник / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко]; за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У КОНТЕКСТІ ІННОВАЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Єсімов С.С., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

Асоціація України і ЄС відкриває широкі можливості для розвитку нових моделей і функцій державної політики у сфері державної служби, покликаних не тільки глибоко і всебічно пізнати наукові досягнення і нові технології, але й сформувати відносини високої взаємної довіри держави та громадян. Реформування правових засад відносин держави і її службовців щодо Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року охоплює удосконалення статусу різних служб, адміністративно-правових основ

діяльності державних службовців на основі міжнародного досвіду, забезпечення рівного доступу громадян до державної служби.

Ключовими з зовнішніх викликів розвитку державної служби є: посилення конкурентної боротьби за висококваліфіковану робочу силу і інвестиції, які залучають в проекти нові знання, технології та компетенції, тобто за чинники, що визначають конкурентоспроможність систем управління. В умовах низької ефективності системи державного управління в Україні це означає збільшення відтоку з країни конкурентоспроможних кадрів, технологій, ідей і капіталу. Зазначені виклики диктують необхідність розвитку окремих специфічних напрямків наукових досліджень та інформаційно-технологічних розробок, правового реформування державної служби.

В умовах реформування різко зростає роль професіоналізму та компетентності державних службовців, від дій яких в кінцевому рахунку залежить досягнення висунутих політичним керівництвом цілей [1, с. 7].

Аналізуючи Рекомендації парламентських слухань на тему «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави» необхідно відзначити, що стратегія розвитку науки до 2015 року була націлена на дослідження поточних проблем, недостатньо орієнтована на наукову розробку завдань з підтримки інноваційної активності бізнесу, розвитку людського капіталу, що не дозволило забезпечити необхідну системність наукових підходів до реформування державної служби [2]. У результаті ключовою проблемою є низький попит на інновації в цій сфері, що відзначається у законі України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу». Спеціалізований державний і приватний сектори наукових досліджень не виявляють достатньої зацікавленості у впровадженні інновацій, необхідних для поліпшення якості діяльності державних службовців. На думку С. М. Ілляшенко, рівень інноваційної активності у цій сфері поступається країнам-лідерам [3, с. 90-91]. Це визначають необхідність коригування державної політики в сфері державної служби, зміщення акцентів з нарощування загальних обсягів наукових досліджень на рішення критичних для реформування проблем державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Згідно з міжнародними рейтингами, вітчизняні виші практично не потрапляють в першу сотню світових лідерів. Питома вага загального обсягу витрат на наукову сферу в Україні у 2013 році становила 0,77 % ВВП, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – 0,33 % ВВП. У 2012 році середній рівень обсягу витрат на наукові дослідження та розробки країн ЄС у ВВП становив 2,06 %. Стійка тенденція до зменшення частки ВВП на витрати вітчизняної науки особливо загострилася упродовж 2010-2013 років. Як наслідок, у 2014 році на науку заплановано видатки на рівні 0,27 % ВВП [2].

Брак фінансування істотно посилюється структурними проблемами: застарілі моделі управління навчальним процесом, не урегульованість використання дистанційних освітніх технологій. При цьому оцінка якості освіти, яку дають роботодавці, в цілому невисока. Цілеспрямована робота з розвитку досліджень і розробок щодо інновацій в освітніх установах розпочато в останні роки. Однак домінування найменш передових типів інноваційної поведінки, в тому числі запозичення готових технологій, характеризує інноваційну систему як орієнтовану на імітаційний характер, а не на створення радикальних нововведень і нових технологій.

Одним з головних напрямів інноваційної політики розвитку державної служби в ЄС є впровадження новітніх інформаційних технологій, розширення транспарентності органів державної влади та перетворення формального права

громадян на доступ до інформації про діяльність органів влади усіх рівнів на реальну, гарантовану юридичними та технічними засобами можливість [4].

Для формування адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення державної служби доцільне прийняття *Національним* агентством *України* з *питань державної служби* нормативно-правового акту про режим організації інформаційного обміну і інформаційного забезпечення в системі державної служби. Документ повинен включати: поняття, мету, принципи організації інформаційного обміну та інформаційного забезпечення; технологію і методику організації інформаційного обміну; технологію та методику інформаційного забезпечення; порядок доступу громадян і інших зацікавлених суб'єктів до публічної інформації про державну службу; порядок подання публічної інформації про державну службу та персональних даних державного службовця; контроль і відповідальність за порушення організації інформаційного обміну та інформаційного забезпечення.

У даний час сфери приватного та публічного права в механізмі регулювання службових відносин зближуються. Державні службовці досить часто працюють з багатьма інститутами, що знаходяться на перетині приватних і публічних інтересів. Діяльність державного службовця регулюється не тільки «чистими» приватноправовими або публічно-правовими засобами, а й методами, які належать одночасно до різних сфер. Усе це відбувається під впливом інформаційного суспільства та реформування державної служби за принципами розвитку громадянського суспільства: громадянський обов'язок службовців виконувати державні вимоги, дотримуватися державної дисципліни, підтримувати встановлені державою законність і правопорядок; гласність, законність в здійсненні взаємодії органів влади та службових осіб; контроль за цільовим, ефективним і раціональним використанням бюджетних коштів, наданих службам держави.

Публічне право передбачає право державного службовця на участь у здійсненні повноважень органів державної влади, на інноваційний розвиток службової діяльності. Водночас панування в публічному праві принципу єдності прав і обов'язків не допускає їх різкої поляризації, особливо в умовах реформування. Громадянський обов'язок людини перед державою стоїть вище публічних прав і обов'язків, оскільки багато публічних прав можуть одночасно виступати як обов'язки.

Захист публічних прав державних службовців може бути здійснено не тільки з ініціативи особи, чиї права порушені, а й з ініціативи органів держави, особливо на етапі реформування. Крім судового захисту, активно діє механізм адміністративно-правового захисту прав і свобод державних службовців.

Адміністративно-правове регулювання службових відносин призвано сприяти їх інтеграції в європейський гуманітарний простір, розвитку в Україні інформаційного суспільства шляхом забезпечення комунікаційною сферою доступу до культури, науки, залучення в політику, вирішення проблем правового та духовного розвитку. У цьому контексті адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин повинно протистояти пропаганді сепаратизму, сили як засобу вирішення внутрішньодержавних проблем.

Інтернет наповнений достатньою кількістю інноваційних ресурсів щодо службової діяльності правового змісту. Це дозволяє спілкуватися людям, які реалізують трудову активність в умовах різних видів, форм службової діяльності, здійснювати обмін цінностями які формують професійно-службову сферу. Одночасно Інтернет є засобом поширення освіти.

Не можна не враховувати, що Інтернет як інноваційний інструмент поширення культури службової діяльності має і негативний аспект, пов'язаний з недостовірністю окремих інформаційних потоків, що передбачає розробку заходів направлених на зниження загрози дезінформації. Потрібно наповнити інформаційний простір такими моральними нормами, які сприяли б піднесенню людини, утвердженню толерантності службової діяльності. Потрібні сайти, програми, концепції, націлені на поширення інформаційних ідей про службу в державних органах і органах місцевого самоврядування.

Вироблення та проведення загальної для країн ЄС ефективної інноваційної політики передбачає скорочення диференціації між країнами-членами за рівнем соціально-економічного розвитку і інтелектуальному потенціалу, формування загального освітнього і наукового простору, що в умовах асоціації України та ЄС повинно знайти відображення у державній політиці у сфері державної служби.

Література:

1. Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф., (м. Львів, 11 квіт. 2014 р.) : у 2 ч. / За наук. ред. В. С. Загорського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, Ч. 2. – 2014. – 408 с.
2. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави» : постанова Верховної Ради України від 11.02.2015 № 182-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 16. – Ст.117.
3. Управління інноваційною діяльністю. Інноваційний менеджмент в знаннєорієнтованій економіці : підруч. / ред. С. М. Ілляшенко – Суми : Університетська книга, 2015. – 728 с.
4. National Accounts & GSP, May 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_ accounts_and_GDP – Назва з екрану.

ПРЕСТИЖ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Заворотній Є.В., *студент*
ПВНЗ «Фінансово-правовий коледж»

В даний час у контексті прийняття нового закону України «Про державну службу» в Україні на порядку денному стоїть питання про те, якою буде державна служба XXI століття. Розвиток науки, техніки, технологій, удосконалення суспільних відносин обов'язково тягне за собою зміну системи управління суспільством і державою, як легальним механізмом управління суспільством.

Державне управління – комплексний, невичерпний для пізнання і розуміння феномен. З одного боку, управлінці весь час знаходяться в пошуку, внаслідок постійного невдоволення досягнутим рівнем знань про управління і державне управління зокрема. А з іншого боку – зростаюче разом з досвідом розуміння відносності результатів, здобутих управлінської думкою має часто обмежений і тимчасовий характер. Це обумовлює плинність кадрів в органах державної служби, про що свідчать статистичні дані.

Дослідження питання підвищення престижу державної служби в Україні здійснено у різних наукових працях вітчизняних фахівців, а саме: В. Аверьяновим, В. Барковою, С. Дубенко, Е. Курасовою, О. Петришиним, Н Нижник та іншими вченими. Неодноразово у своїх працях науковці підкреслювали той факт, що одним із характерних недоліків державної служби в Україні є відсутність престижності державної служби та невисокий статус державного службовця. У свою чергу, наприклад, робота держслужбовцем в таких країнах, як Великобританія, Франція, Німеччина, Італія, США ґрунтується передусім на непохитній довірі народу, її авторитет, як правило, високий та не викликає сумнівів. При цьому авторитет та престиж державної служби може бути дещо змінений, але тільки в бік його зміцнення [3].

Так, у законодавстві Великобританії поняття державної служби не визначено, а саме законодавство про державну службу цієї країни являє собою несистематизовану систему норм, що складається з ряду парламентських статутів і актів делегованого законодавства. Але це ніяким чином не підводить до хаосу чи безладу в тлумаченні головних повноважень та обов'язків держслужбовця. Набрання чинності Закону України «Про державну службу» відбудеться 1 травня 2016 року [1]. Але постає цілком слушне питання щодо того, чи поверне новий закон престижність державній службі як провідної діяльності, покликаної виконувати функції держави. Адже проблема непрестижності державної служби має не тільки законодавчу складову, а й соціальну, фінансову, психологічну, статусну.

Вивчаючи сутність та зміст таких понять, як «престиж» і «авторитет», узагальнюючи думки науковців із цього приводу, можемо зазначити, що авторитет висловлює значимість будь-якого соціального об'єкту, а престиж є результатом порівняння значущості соціальних об'єктів. Авторитет багато в чому являється результатом особистих оцінок і суджень про об'єкт, його вплив, а престиж – результатом суспільної думки, порівняння з загальноприйнятою шкалою цінностей. Престиж не має того «владного» забарвлення, яке характерне для авторитету. Погоджуючись із думками провідних вітчизняних науковців, на жаль, престиж державної служби України все ще перебуває на невисокому рівні, а авторитет державних службовців в суспільстві не є пропорціональним тієї соціальної ролі, яку вони виконують [2], [4].

Занурюючись у зміст та якість державного управління в Україні, ключовими проблемами, які є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими, та вказують на непрестижність державної служби на сучасному етапі є такі:

– низький рівень оплати праці і статичність самої роботи;

– велика навантаженість органів державної влади документальною роботою (ознаки бюрократизму наявні і досі);

– стереотипи, зокрема відносно швидкого кар'єрного зростання;

– невідповідність співвідношення розміру заробітної плати з підвищенням посади (рангом держслужбовця);

– психологічне неприйняття амбітними енергійними особами роботи, спрямованої на виконання трудової функції, а не на результат;

– відсутність якісної системи стимулювання державних службовців;

– суб'єктивність відбору кадрів на державну службу – формальне проведення конкурсного відбору;

– невідповідність європейським стандартам – відсутність впровадження європейського досвіду повсякденного виконання повноважень.

Науковець Н. Нижник, з якою неможливо не погодитись, доводить, що оцінка державних службовців повинна підвищувати мотивацію державних службовців

шляхом впровадження такої оціночної політики і процедури, які б гарантували, що кожного державного службовця цінують і винагороджують за те, що він робить, яких результатів досягає і за придбаний ним рівень кваліфікації, професійних навичок [4, с. 15]. За умови періодичного сприяння поліпшенню професійних навичок через оцінювання можливо зробити державну службу привабливою для молоді, оскільки вектор розвитку і руху придбає наочний характер. Крім того, необхідно безумовне приведення підзаконних нормативних актів у відповідність з новим законом і адаптація українського законодавства з питань державної служби до стандартів Європейського Союзу. Важливо досягти забезпечення дотримання і виконання органами державної влади, політичними силами і всіма державними службовцями законів, радикальне викорінення проявів політичної заангажованості і корумпованості в їх професійній діяльності.

Також не можна не погодитися із думкою А. Журби щодо того, що необхідне дійсне запровадження норм і цінностей демократії як основних підвалин державного розвитку, адже країна потребує реального формування повноцінного громадянського суспільства в Україні. Потребує свого оновлення й сама адміністративна культура, зокрема мова йде про формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій і підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам [2, с. 2].

Таким чином, прийняття і вступ в силу нового закону «Про державну службу» – перший крок до підвищення престижу державної служби в Україні. Важливо врахувати, що прагнення до престижу тісно пов’язане з потребою у владі, прагненням контролю, афіліації з окремими соціальними групами. Прагнення людини до престижу – природний інстинкт в боротьбі за благо. Державна служба повинна бути націлена на векторний розвиток, а не на щоденне результативне прив’язування до часу (відпрацьованих часів), перебування осіб на робочому місці. Тільки тоді вона зможе стати престижною. Зацікавленість в роботі державних службовців призведе до формування враження, яке орган влади і його службовці будуть надавати на громадян з фіксацією в їхній свідомості емоційно забарвлених стереотипних уявлень про бажання вирішення питання громадянина якісніше і швидше.

Резюмуючи усе вищевикладене, проблема непрестижності державної служби може бути рішення за умови пріоритету поліпшення умов праці та її оплати, приведення законодавства у відповідність з європейськими стандартами, зміни системи прийняття на службу, її проходження, щорічної оцінки. Адже та система, яка складалася на сьогодні в Україні є з «присмаком пострадянської», а не прогресивною і цікавою молодому, амбітному поколінню.

Перспективи реформування системи державного управління мають прописуватися у відповідності до європейських стандартів, з врахуванням досвіду таких країн, як Великобританія, Франція, Німеччина, Італія, США. Особливу роль у цих країнах відведено формуванню конкурсних комісій, організації кадрового резерву, гендерному квотуванню [5], [6]. Головний пріоритет для кожного держслужбовця в перелічених країнах – перш за все свідоме ставлення кожного до власної правової культури, професійна відповідальність, повага громадян за результати їх професійної діяльності. Міра відповідальності – це те, що ігнорувати не можна у будь-якому разі. Також необхідно брати до уваги і «правильний» толерантний формат спілкування обох сторін: держслужбовець – громадянин. Іноземний досвід – це, зрозуміло, інший менталітет громадян, але, наразі цей досвід необхідний нашій державі.

Література:
1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43
2. Журба А. Реформа государственной службы – весомая составляющая реформ, направленных на модернизацию страны / А. Журба // Запорожская Сечь. –2012. – [Электронныйресурс]. – Режим доступа : http://www.sich.zp.ua/ index.php/ru/lichnost-i-obshchestvo/400-reformader.
3. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
4. Нижник Н.Г. Проблемы настоящего государственного управления в Украине / Н.Г. Нижник // Университетские научные записки. – 2007. – № 3. – С. 14 – 19.
5. Стратієнко Г. Д.Зарубіжний досвід вибору кадрів державної служби / Г. Д. Стратієнко // Економіка та держава. – 2013. – № 2– С. 134-136.
6. Стельмащук Л. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України / Л. С. Стельмащук // Економіка та держава. – 2012. – № 4. – С. 125-129.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Коллер Ю.С., *кандидат юридичних наук,*
старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник ІІ науково-дослідного відділу
науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного діяльності
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

Здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання, надання державою громадянам адміністративних послуг, просування в напрямі європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективної системи державного управління, яке відповідало б стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. З цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, якій відводиться одна із провідних ролей у цьому процесі. Сьогодні, в період переходу до нового етапу державотворчих процесів, сама логіка соціально-політичного устрою змушує зі всією серйозністю звернутись до проблем управління державною службою в Україні [1, с. 5].

Необхідно зазначити, що дослідженню різноманітних аспектів у сфері організації державної служби різного часу було присвячено низку праць таких українських та зарубіжних учених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла, О. Н. Євтушенко, М. І. Іншин, О. В. Петришин, А. П. Рачинський, В. Г. Яцуба та багато інших. Проте, система управління державною службою все ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства і держави у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави і тому не відповідає інтересам утвердження демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства, здійснення ефективного управління в державі.

З метою встановлення нових правових та організаційних засад державної служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби Верховно Радою України 10 грудня 2015 року був прийнятий новий Закон України «Про державну службу» (далі – Закон), який набирає чинності з 1 травня 2016 року.

Зазначений Закон містить ряд принципових новацій, зокрема ч. 3 ст. 3 передбачає не поширювати дію Закону на ряд посадових осіб, а саме: Президента України; Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; службовців Національного банку України; депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; суддів; прокурорів; працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; 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 тощо [2].

Слід зазначити, що переважна більшість перелічених суб'єктів реалізують завдання та функції держави (правоохоронну, контрольно-наглядову тощо), проте мають певні особливості правового статусу, визначені спеціальними законами. У цьому контексті постає актуальне питання щодо мети, яка переслідується у Законі: однозначно вивести вказаних осіб з категорії державних службовців чи підкреслити, що за характером діяльності органів, обсягом компетенції на конкретній посаді, специфікою виконуваної функції вказані особи перебувають на державній службі, але при цьому на них поширюється дія спеціальних законів (як це має місце на даний час).

Також слід зауважити, що на сьогодні однією з проблем для України залишається організаційна невизначеність умов здійснення службової діяльності вищими посадовими особами держави. За оцінками зарубіжних експертів, відсутність прозорих для громадськості умов зайняття ними посад та практика звільнення їх без правової мотивації, невизначеність відповідальності за невиконання поставлених завдань є перепоною для подальшого розвитку демократичного суспільства. Натомість у Законі ця проблема не тільки не вирішується, а навіть загострюється, оскільки коло осіб з нечітко визначеним правовим статусом після набрання чинності цього Закону розшириться.

Не достатньо обґрунтована, на нашу думку, норма щодо виключення із кола державних службовців усіх «працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування» (п. 6) ч. 3 ст. 3), оскільки вони також «пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, його апарату (секретаріату)», та із «забезпеченням надання доступних і високоякісних публічних, зокрема адміністративних, послуг».

У зв'язку з цим реалізація положень ч. 3 ст. 3 Закону потребує внесення змін до низки законів, які визначають статус та особливості правового регулювання саме тих категорій посадових осіб, на які пропонується не поширювати сферу дії цього Закону. Відповідно до ч. 8 ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його

прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті». Однак, обсяг запропонованих у Прикінцевих та перехідних положеннях проекту змін до чинних законодавчих актів не є достатнім для узгодження всіх запропонованих проектом новацій та положень чинного законодавства» [3].

Крім того, слід зазначити, що визначення терміну «державна мова» у п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону не відповідає визначенню цього терміну в статті 1 Закону України «Про засади державної мовної політики» [4], термінології цього Закону, іншим його положенням та водночас містить визначення не тільки терміну, а й мови, яка є державною. Ми вважаємо, що п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону підлягає виключенню з метою правової визначеності і недвозначності застосування правових норм, у яких вживається термін «державна мова».

Також, на нашу думку, п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону щодо володіння державним службовцем регіональною мовою або мовою національних меншин не відповідає вимогам частини третьої статті 11 Закону України «Про засади державної мовної політики» [4].

Крім цього, необхідно констатувати, що п. 5 ч. 1 ст. 8 Закону визначено обов'язки державного службовця щодо використання державної мови та недопущення дискримінації державної мови і протидії можливим спробам її дискримінації. Проте словосполучення «дискримінація державної мови», «спроба дискримінації державної мови», «протидія можливим спробам дискримінації державної мови», що вжиті в пункті 5, не містять свого визначення в Законі, та не вживаються в Законі України «Про засади державної мовної політики». Відтак, відсутність правової визначеності не може забезпечити однакового застосування цієї норми, що не відповідає приписам статей 1 і 8 Конституції України [5].

Таким чином, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що новий Закон України «Про державну службу» хоча й враховує прогресивні вітчизняні напрацювання та успішний досвід реформ у європейських країнах, а також передбачає принципові новації та відповідає міжнародним нормативно-правовим актам, все однак містить ряд недоліків, які можуть призвести до проблем при реалізації окремих його положень. У зв'язку з цим, з метою недопущення зазначених проблем, вважаємо за доцільне внести відповідні зміни до нового Закону України «Про державну службу».

Література:

1. Венедиктов В. С., Іншин М. І., Клюєв О. М., Куліш А. М., Музичук О. М., Попов С. В. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні. Науково-практичний посібник. – Харків : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 309 с.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page.
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 794-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18.
4. Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 р. № 5029-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5029-17.

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254 к 196 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ПАТРІОТИЗМ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Коломоєць Т.О., *доктор юридичних наук,*
професор, заслужений юрист України, декан юридичного факультету
Запорізького національного університету

Аналіз положень Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» свідчить, що серед всього розмаїття принципів державної служби, закріплених у ст. 4, законодавець вирішив принцип «патріотизму». При цьому не лише зафіксував його назву, а й намагався запропонувати його визначення – «відданість та вірне служіння Українському народові». Одразу слід зазначити, що за роки незалежності України законодавство про державну службу й зокрема матеріальний закон про державну службу фіксували цей принцип (наприклад, ст. 3 Закону України від 16 грудня 2003 року «Про державну службу», ст. 3 Закону України від 17 листопада 2011 року, ст. 4 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»), щоправда, різними були підходи законодавця до його назви, законодавчого закріплення його змісту, визначення місця у переліку законодавчо закріплених принципів. Так, наприклад, якщо в Законі України від 16 грудня 2003 року «Про державну службу» цей принцип державної служби отримав назву «служіння народу України», у законі України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» ми можемо знайти його іншу назву – «патріотизм та служіння українському народу» й в Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» законодавець пропонує лаконічну назву – «патріотизм» («принцип патріотизму»). При цьому, якщо у законодавчих актах 2003 та 2011 років принципи, в т.ч. й патріотизму, лише перераховуються, тоді як у Законі України 2015 року законодавець навіть намагається закріпити його офіційне визначення як «відданість та вірне служіння Українському народові» (ст. 4). Такий підхід певним чином зумовлений відсутністю фундаментальних комплексних наукових досліджень, безпосередньо присвячених цьому принципу державної служби, з'ясуванню його змісту, призначення, пошуку оптимального варіанту його назви, який би повністю узгоджувався із його змістом. Щоправда, деякі поодинокі роботи в наявності, однак вони, у більшості своїй, присвячені або ж принципам державної служби в цілому, або ж окремими питанням принципу патріотизму, що і дозволяє визнати наявність системних досліджень. Так, наприклад, М.О. Германюк, Є.М. Сафронова, С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова аналізують принципи державної служби в цілому, С.Г. Стеценко, С.О. Мосьондз, Р.С. Мельник намагаються зосередити увагу на окремих принципах служби, щоправда під кутом зору аналізу їх як певної системи, в наявності й наукові роботи, в яких висвітлюються певні питання ґенези дослідження принципів державної служби у вітчизняній правовій науці, їх нормативного закріплення, застосування тощо [1].

Аналіз вищезазначених робіт дозволяє стверджувати, що питання патріотизму у державній службі фрагментарно висвітлювалися вченими-юристами у різні історичні періоди. Так, наприклад, І.С. Гриценко, із посиланням на Статут про службу державну, який діяв до його відміни у 1917 році, зазначає, що певне місце на службі

відводиться «її вірності», «старанності до загального добра» [2], А. Єлістратов зазначає, що «посадовою особою можна вважати лише того службовця, діяльність якого на відміну від діяльності чиновника, регулюється виключно правовими нормами, маючи своїм призначенням соціальне служіння громадянам, а не державі в особі абсолютного монарха» [3], М.І. Єропкін, А.П. Клюшніченко вважають державних службовців – служителями суспільства, слугами народу» [4], аналогічні підходи до відповідного питання демонструють Ю.М. Козлов [5], О.М. Якуба [6], Ю.П. Битяк [7] та ін. Основною складовою запропонованих у різні періоди положень, безпосередньо присвячених патріотизму як принципу державної служби, є словосполучення «служіння народу», «для народу». Щоправда, саме слово «патріотизм» у вітчизняній правовій науці, роботах, присвячених державній службі, безпосередньо з'явився лише відносно недавно (на початку XXI століття). Так, наприклад, О.В. Кузьменко, С.П. Стеценко, М.О. Германюк, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та інші вчені-адміністративісти виділяють його серед принципів державної служби із посиланням на відповідні положення спеціального закону про державну службу. Аналіз відповідних робіт свідчить, що, одночасно із модифікацією законодавчої назви відповідного принципу державної служби, дещо змінюються й доктринальні положення. Якщо до прийняття Закону України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» (термін набрання чинності якого змінювався, а у подальшому взагалі було скасовано) у наукових роботах можна було зустріти положення, безпосередньо присвячені «вірності службі», «відповідності потребам народу» у поєднанні із «патріотизмом». Й законодавчо закріплена назва цього принципу також змінюється – від «служіння народу України» (в Законі України від 16 грудня 2003 року) й до «патріотизму та служіння українському народу» (в Законі України від 17 листопада 2011 року) та «патріотизму» (в Законі України від 10 грудня 2015 року). Це дозоляє стверджувати, що законодавець перебував у пошуку оптимальної назви відповідного принципу із зміщенням акцентів у змісті та призначенні відповідного принципу. Етимологічний аналіз назв відповідного принципу дозволяє стверджувати, що «патріотизм» – це достатньо складний термін, який дозволяє об'єднати «любов до Батьківщини, до свого народу», «відданість народу», «служіння народу», «підпорядкованість реальних потреб державних службовців потребами реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетними перед іншими цінностями в Україні» [8], саме тому цілком можна позитивно оцінити результат роботи законодавця, який знайшов своє реальне втілення у ст. 4 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про держану службу», а саме у визначені назви відповідного принципу – «принципу патріотизму», який охоплює всі необхідні його складові, назва принципу є лаконічною й узгоджується із змістом всього принципу (на відміну від, скажімо, назви відповідного принципу, запропонованої законодавцем у ст. 3 Закону України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу», як «патріотизму та служіння українському народу», яка є тавтологічною й громіздкою).

Позитивно слід оцінити намагання законодавця не лише закріпити відповідний принцип серед принципів державної служби, що є характерним для Закону України від 16 грудня 2003 року та Закону України від 17 листопада 2011 року, а й офіційно закріпити його зміст (що є характерним лише для Закону України від 10 грудня 2015 року). Саме такий підхід усуває довільне тлумачення розуміння цього принципу будь-яким суб'єктом правовідносин, підстави для прояву суб'єктивного розсуду у процесі правозастосування.

В той же час, незважаючи на наявність певних позитивних здобутків законотворчості щодо врегулювання питань патріотизму як принципу державної

служби, варто було б зазначити, що законодавець, на жаль, недооцінює весь ресурс цього принципу, його ролі і значення в системі принципів державної служби в цілому. Так, аналіз спеціальних законодавчих актів з питань державної служби, прийнятих у різні історичні періоди, свідчить, що у Законі України від 16 грудня 2003 року «Про державну службу» принцип патріотизму (хоча й із дещо іншою офіційною назвою) було визначено як перший «основний принцип державної служби», у Законі України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» він вже посідає друге місце, після принципу «верховенства права» (що можна визначити виправданим, оскільки останній взагалі не згадується у Законі України 2003 року). В той же час у Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу принцип патріотизму закріплено під номером «4» після таких принципів як «верховенства права», «законності», «професіоналізму» (ст. 4 Закону). У повній мірі погодитися у цьому питанні із законодавцем неможна, оскільки фактично засади професіоналізму державної служби ним визнаються пріоритетними у порівнянні із патріотизмом службовців, що визнавати виправданими, на жаль, не варто. Саме тому, доцільно або ж розміщувати всі принципи в окремій статті спеціального законодавчого акту з питань державної служби в алфавітному порядку, або ж (і це є прийнятнішим) розмістити принцип патріотизму одразу ж після принципу законності, тим самим визнавши засади служіння, вірності українському народу одним із основних принципів державної служби (із акцентом на другу складову назви останньої), його певної пріоритетності у порівнянні із ними, безпосередньо зорієнтованими на інші властивості державної служби.

Література:

1. Германюк М.О., Сафронова Є.М. До питання класифікації принципів державної служби/ Германюк М.О., Сафронова Є.М. //Право і суспільство.– 2013.-№2.-с.95-101; Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ.комент. /С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова.-2-ге вид., змін. та доповн.-Одеса, 2009.-692с.; Коломоєць Т.О. Патріотизм та служіння українському народу – принцип державної служби: деякі теоретико-правові та нормативні аспекти/Т.О. Коломоєць //Право України.-2014.-№3.-с.198-205.
2. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права:дис…д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07.-Х.,2008.-с.86.
3. Там само.-с. 117-118.
4. Еропкин М.И., Клюшниченко А.П. Советское административное право: учебн. для средних юрид. зав.-М.,1972.-с.56.
5. Административное право (Общая и Особенная части) (под. ред. Ю.М. Козлова.-М.,1968.-с.164-165.
6. Якуба О.М. Советское администартивное право (Общая часть): учебн.-Киев,1975.-с.116.
7. Адміністартивне право. Альбом схем: навч. посіб. /Ю.П.Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук та ін.-Х.,2012.-с. 44.
8. Коломоєць Т.О., Германюк М.О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти: монографія/М.О. Коломоєць, М.О. Германюк.-Запоріжжя, 2012.-с.102.; Коломоєць Т.О. Вказ. праця.-с.201.

СЛУЖБОВЕ ПРАВО: ПЕРЕДУМОВИ ДЕТЕРМІНАЦІЇ

Колпаков В.К., *доктор юридичних наук, професор,*
завідувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

Соціально-політичні зміни в українському суспільстві і нові пріоритети державотворення спонукають вітчизняну юридичну науки на пошук переходу від традиційних і усталених дослідницьких моделей до парадигми, базованої на врахуванні якісно нових чинників.

У процесах поступового переосмислення ідейних цінностей і правових положень, реформування і трансформування юридичних категорій важливе місце посіли інституції адміністративно-правового простору.

Саме вони у Концепції адміністративної реформи в Україні і програмних документах щодо її впровадження розглядаються як практичні інструменти досягнення поліпшення економічного та соціального становища, зміцнення законності та правопорядку, утвердження в Україні принципів верховенства права, справедливості та гуманізму, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, розбудови правової держави і становлення громадянського суспільства.

Значення методологічної основи, щодо дослідження ролі кожного з них у зміцненні демократичних пріоритетів державотворення, набуває розуміння того, що адміністративне право, на відміну від інших фундаментальних галузей українського права (зокрема, конституційного і кримінального, а також їх процесуальних аналогів), не може розвиватись як моноцентрична галузь, тобто як така галузь, яка має єдиний системостворюючий нормативний центр, і є поліструктурним правом.

Остаточне визнання поліструктурності адміністративного права [1] вимагає до аналізу онтологічних, феноменологічних, гносеологічних, аксіологічних і структурно-генетичних аспектів його підгалузей, інститутів, форм систематизації законодавства з метою теоретичного окреслення кореляційних зв’язків між ними і виявлення детермінантних ознак.

Одним з напрямів осмислення трансформаційних процесів, які відбуваються в адміністративному просторі, стали дослідження, спрямовані на формування галузевих інституцій на підставі відповідного нормативного матеріалу у сферах медицини, транспорту (повітряного, залізничного, річкового), військових відносин, природокористування, екології тощо [2].

З огляду на зазначене, значний інтерес визивають наукові мотивації щодо детермінації службового права як підгалузі права адміністративного [3]. Враховуючи, що службове право нове явище в українській юридичній науці і правової системі особлива роль щодо встановлення його інституціональних ознак належить вивченню закордонного досвіду. Саме з його аналізу стає зрозумілим, що об’єктивізація на вітчизняному адміністративному просторі цього права є підсумком глобальної рецепції континентального європейського права, яке встановлює систему, моделі, призначення та основні елементи професійного чиновнічества.

Важливе місце у сконцентрованих на цьому напрямку зусиллях посіли наукові заходи юридичного факультету Запорізького національного університету. Так, ще у лютому – березні 2015 року на його базі, в рамках співпраці з Центром німецького права Київського національного університету ім. Тараса Шевченка відпрацювала зимова школа «Службове право України та Федеративної республіки Німеччина». За здобутками проведених у її рамках, під керівництвом вчених-адміністративістів та юристів-практиків України і ФРН, майстер-класів, тренінгів та колоквіумів, на яких

висвітлювались питання історії і теорії службового права, службового законодавства, а також практика його застосування, було запропоновано концептуальні підходи до галузевої детермінації службового права [4].

Особливий вплив рецепції континентального європейського права відчув на себе інститут державної служби. Саме у його сфері найбільш відчутною виявилось використування и пристосування європейських стандартів до вітчизняних особливостей розвитку службових відносин. З цього випливає, що обґрунтування спроможності висновків про справедливість пошуків щодо детермінації службового права в Україні, передбачає розгляд у відповідній кореляції найважливіших характеристик державної служби як особливої професійної службової діяльності. Ними, насамперед, є: публічність; спрямованість на реалізацію функцій держави; зовнішньо владний зміст службової діяльності; особлива організаційна структура, що характеризується невід'ємністю від державного апарату; наявність прямого публічно-правового зв'язку між державою і державним службовцям.

У цьому контексті доречно зазначити, що навряд чи сьогодні існує платформа для спору по питання про місцезнаходження службового права (законодавства про публічну службу) в системі українського адміністративного права. Згідно сформованим науковим уявленням інститут публічної служби міцно включений в структуру основних сегментів предмета адміністративного права – публічного управління (державного і муніципального), адміністративних послуг, відповідальності за адміністративні правопорушення. Відповідно до сучасної адміністративно-правової доктрини вони невід'ємна частина адміністративного права, до яких органічно включені норми законодавства про публічну службу.

Таким чином, сьогодні є всі підстави відзначити високий рівень, ясні юридичні межі, системну сформованість законодавства про публічну службу. Це дозволяє з достатньою обґрунтованістю вести мову про українське службове право як про факт правової системи держави, найважливішої складової частини українського адміністративного права, що спирається на складне за структурою і системними зв'язками законодавство про публічну службу.

Відповідно «Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р[5], у подальшому реформуванні системи державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, інших видів публічної служби до чинних нормативних актів будуть вноситися зміни і доповнення, а також розробляти нові нормативні документи щодо особливостей як статусу державних та інших публічних службовців і проходження ними публічної служби. Разом з новелами публічно-службового законодавства будуть уточнюватися і предмет службового права, і його система, і нормативний зміст.

Література:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736с.; Галунько В. В. Предмет і завдання адміністративного права : [Електронний ресурс] / В. В. Галунько // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2011. – Режим доступу : http: // www.law-property.in.ua; Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков [та ін.] ; спец. ред. : В. К. Колпаков [та ін.] ; Нац. акад. внутр. справ. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.; Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : лекції / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.; Колпаков В. К. Правова природа відносин адміністративного судочинства / В. К. Колпаков // Право

України. – 2016. – № 2. – С. 25-30; Курінний Є. В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій / Є. В. Курінний // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 43-51.
2. Болотіна Н. Медичне право в системі права України // Право України. – 1999. – № 7. – С. 119-124; Сучасне українське медичне право: Монографія / За заг.ред. С.Г. Стеценка. – К.: Атіка, 2010. – 496 с.; Транспортне право України: Навч. посіб. / Демський Е.Ф., Гіжевський В.К., Демський С.Е., Мілашевич А.В.; За заг. ред. В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.; Природноресурсове право України: Навч. посіб. / Ред. І. І. Каракаш. – К.: Істина, 2005. – 376 с.; Дмитренко І. А. Екологічне право України: Підручник. – 2-ге вид., переробл. та допов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 341с.; Богуцький П. П. Ознаки та компоненти військового права як комплексної галузі українського права / П. П.Богуцький // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 25. – О.: Юрид. л-ра, 2006. – С. 151-159; Костицький В. В. Питання поняття та предмета повітряного права України // В. В. Костицький // Юридичний вісник. – 2008. – № 1. – С. 4-9; Кузнєцов С. О. Морське право : підручник / С. О. Кузнєцов, Т. В. Аверочкіна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О. : Фенікс, 2011. – 382 с.
3. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 122-166; Мельник Р. С. Інститут державної служби чи службове право? / Р. С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65–70; Аніщенко Т. С. Джерела службового права: поняття та види / Т. С. Аніщенко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1. – С. 89-98.
4. Центр німецького права. Запорізьке регіональне представництво [сайт]. URL: http://zdr.knu.ua/ua/holovne/rehionalni-predstavnytstva
5. Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 680.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАТРИМАННЯ ЯК ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ В УМОВАХ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ РЕФОРМИ

Кузьменко О.В., *доктор юридичних наук, професор,*
завідувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

У випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, установлення особи, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускається адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів.

Адміністративне затримання найбільш розповсюджений захід адміністративного припинення, що застосовується до осіб, які вчиняють адміністративні правопорушення. Воно складається з примусового, короткочасного обмеження свободи дій (передусім, пересування) громадян у вигляді утримання їх під наглядом у приміщенні поліції або іншому визначеному законодавством місці впродовж встановленого законом строку (ст. 263 КУпАП) з метою встановлення особи правопорушника, здійснення його перевірки по облікам, припинення протиправної поведінки, складання протоколу.

Цей захід тісно пов’язаний з іншими адміністративно-примусовими заходами, доповнює і нерідко забезпечує можливість їх застосування. Так, при вчиненні будь-яких правопорушень, перш ніж здійснити відповідні адміністративні процесуальні дії, компетентному органу або особі необхідно провести адміністративне затримання особи.

Отже, адміністративне затримання – це примусове, короткочасне обмеження свободи дії особи (передусім пересування), що здійснюється у випадку вчинення нею адміністративного проступку, а можливо і в інших чітко визначених законодавством випадках (у разі виникнення неправомірної ситуації), що здійснюється уповноваженими державними органами (посадовими особами) в офіційному, чітко визначеному законодавством винятковому порядку, полягає у зупиненні, доставлені та утриманні особи у спеціально обладнаних для цього приміщеннях з метою встановлення особи порушника, здійснення її перевірки за обліками, припинення протиправного діяння, складання протоколу, усунення негативних наслідків проступку, попередження вчинення нових проступків як цією особою, так й іншими.

Як захід адміністративного припинення адміністративне затримання наділене ознаками: а) примусовий характер; б) правовий характер; в) офіційний, державно-владний характер; г) множинність та розмаїття суб’єктів застосування – державних органів (їх посадових осіб); д) застосування щодо фізичної особи (громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства); е) можливість застосування у разі вчинення адміністративного проступку (у переважній більшості випадків), а також виникнення інших обставин, що унеможливлюють правомірність суспільних відносин; є) комплексний характер мети за рахунок поєднання припиняюче-попереджувальної, забезпечувальної складових; ж) строковість; з) невідкладність; і) ознаки адміністративної процедури; к) письмова форма фіксування; л) винятковість, які у сукупності й обумовлюють комплексний характер змісту заходу.

Як захід адміністративного припинення адміністративне затримання є: оперативним або ж самостійним (якщо не пов’язане із провадженням у справах про адміністративні правопорушення), а також допоміжним або забезпечувальним (у разі розгляду як заходу забезпечення такого провадження); особистісним (за характером правоохоронного впливу); письмовим (за формою виразу) з деякими елементами матеріально-технічних дій; строковим (за часом здійснення); застосовується виключно щодо фізичних осіб (за суб’єктом, щодо якого здійснюється застосування); заходом загального призначення (за сферою застосування), щоправда з можливими винятками. Воно перебуває у тісних зв’язках із іншими заходами адміністративного припинення, іншими суміжними правовими явищами, однак істотно від них відрізняється, завдяки чому помилковим є його ототожнення із доставленням, приводом, адміністративним видворенням та кримінально – процесуальним затриманням. ЛИШНЕЕ

Про адміністративне затримання складається протокол, згідно зі ст.261 КУпАП на спеціальному бланку, виготовленому друкарським способом згідно з технічним описом бланка протоколу про адміністративне затримання.

Усі реквізити протоколу про адміністративне затримання заповнюються розбірливим почерком.

Не допускаються закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу про адміністративне затримання, а також унесення додаткових записів після того, як протокол про адміністративне затримання підписано особою, щодо якої його складено.

При складанні протоколу про адміністративне затримання в ньому зазначаються, зокрема:

у графі «посада, найменування органу поліції, звання, П.І.Б. особи, яка склала протокол» – прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка склала протокол (повністю, без скорочень);

у графі «мотиви затримання: припинення адміністративного правопорушення, складання протоколу про адміністративне правопорушення, для розгляду справи тощо» – припинення адміністративного правопорушення; інші заходи впливу; складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правомірного розгляду справи.

Під час складання протоколу про адміністративне затримання посадова особа, що його здійснює, роз'яснює особі, яка вчинила адміністративне правопорушення, її права, передбачені ст. 55, 56, 59, 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП.

Відповідно до закону України «Про безоплатну правову допомогу» та п.2, 10 Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363, під час складання протоколу про адміністративне затримання особі, яка вчинила адміністративне правопорушення, роз'яснюється її право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги.

Щодо виконання приписів закону України «Про безоплатну правову допомогу» у разі затримання особи, поліція негайно, після фактичного затримання особи, повідомляє за допомогою телефонного, факсимільного зв'язку на єдиний телефонний номер системи безоплатної правової допомоги (0-800-213103) (контактний центр системи безоплатної вторинної правової допомоги) та інші телефонні номери, електронної пошти або через комплексну інформаційно-аналітичну систему забезпечення надання безоплатної правової допомоги відповідному регіональному центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги такі відомості:

прізвище, ім'я, по батькові та дата народження затриманої особи (якщо вони відомі);

час та підстави для затримання особи;

точна адреса місця для конфіденційного побачення адвоката із затриманою особою;

найменування (прізвище та ініціали) суб'єкта подання інформації, його поштова адреса, номери телефону та адреса електронної пошти;

дата винесення постанови про застосування адміністративного арешту (постановлення ухвали про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою), найменування суду та/або прізвище та ініціали судді, що виніс постанову (постановив ухвалу) у відповідних випадках;

прізвище, ім'я, по батькові та найменування посади особи, яка передала повідомлення, її номер телефону.

Треба зауважити, що правова допомога – надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення. Безоплатна правова допомога – правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел.

Треба зазначити, що безоплатна первинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Безоплатна первинна правова допомога включає такі види правових послуг: 1) надання правової інформації; 2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань; 3) складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); 4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Безоплатна вторинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг: 1) захист; 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; 3) складення документів процесуального характеру.

Розгляд повідомлень здійснюється регіональними центрами відповідно до їх компетенції та за умови отримання таких обов'язкових відомостей:

ступінь родинного зв'язку заявника із затриманою особою (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі), його прізвище, ім'я та по батькові, адреса зареєстрованого або фактичного місця проживання, номер контактного телефону (якщо заявник не є затриманою особою);

прізвище, ім'я та по батькові, дата народження затриманої особи;

місце, дата і час затримання особи.

Регіональний центр також може з'ясовувати у заявника такі додаткові відомості, надання яких не є обов'язковим:

підстави для затримання особи;

найменування органу, службова особа якого здійснила затримання, його поштова адреса, найменування посади, звання, прізвище, ім'я та по батькові такої особи.

Відсутність таких додаткових відомостей у заявника чи відмова заявника їх надати не можуть бути підставами для відмови у розгляді повідомлення про затримання особи, реєстрації такого повідомлення чи наданні безоплатної вторинної правової допомоги.

Повідомлення суб'єктів подання інформації, які надходять до регіонального центру, реєструються в журналі реєстрації таких повідомлень в момент їх надходження та в системі. Повідомленню присвоюється відповідний реєстраційний номер, який за допомогою телефонного, факсимільного зв'язку, електронної пошти або через систему повідомляється суб'єкту подання інформації.

Повідомлення заявників, які надходять до регіонального центру або контактного центру системи безоплатної вторинної правової допомоги, за наявності всіх обов'язкових відомостей реєструються у відповідному журналі реєстрації повідомлень та системі.

У разі коли надання безоплатної вторинної правової допомоги затриманій особі вже розпочато на підставі іншого повідомлення, зареєстрованого в системі та/або відповідному журналі реєстрації, уповноважена службова особа регіонального центру інформує про це заявника із зазначенням номера доручення регіонального центру, прізвища, імені та по батькові адвоката і його номера телефону.

Протягом години з моменту реєстрації повідомлення заявника уповноважена службова особа регіонального центру проводить перевірку інформації про затримання особи шляхом підготовки і надсилання від імені такого центру запиту факсимільним зв'язком на адресу відповідного регіонального або міжрегіонального органу. Протягом години після надходження факсограми відповідний регіональний або міжрегіональний орган шляхом надсилання факсограми у відповідь спростовує інформацію про затримання особи або підтверджує таку інформацію з повідомленням адреси місця для конфіденційного побачення адвоката з такою особою. У разі отримання такого підтвердження регіональний центр приймає рішення про надання безоплатної вторинної правової допомоги шляхом видачі відповідного доручення.

Протягом години з моменту реєстрації повідомлення суб'єкта подання інформації про затримання особи або реєстрації факсограми, що підтверджує інформацію про затримання особи, уповноважена службова особа регіонального центру в установленому порядку призначає адвоката шляхом видачі доручення для надання такій особі безоплатної вторинної правової допомоги, копія якого із зазначенням реєстраційного номера повідомлення за допомогою факсимільного зв'язку, електронної пошти або через систему передається суб'єкту подання інформації та реєструється ним.

Уповноважена службова особа регіонального центру негайно перед передачею копії доручення суб'єкту подання інформації повідомляє призначеному адвокату реквізити виданого доручення, на підставі якого таким адвокатом може бути видано ордер.

Час прибуття адвоката до затриманої особи для конфіденційного побачення та/або участі в процесуальних діях фіксується уповноваженою службовою особою суб'єкта подання інформації, органа (установи), де перебувають затримані особи, в системі та/або відповідному журналі реєстрації.

Після призначення адвоката для надання затриманій особі безоплатної вторинної правової допомоги в результаті подання повідомлення заявника уповноважена службова особа регіонального центру невідкладно інформує про це телефоном заявника із зазначенням номера доручення центру, прізвища, імені та по батькові адвоката і його номера телефону.

Призначений регіональним центром адвокат повинен прибути за зазначеною адресою місця для конфіденційного побачення із затриманою особою протягом години з моменту видачі йому доручення для надання безоплатної вторинної правової допомоги, а у виняткових випадках – не пізніше ніж протягом шести годин з моменту видачі йому доручення.

У разі коли призначений адвокат на підставах, визначених законом, або з інших незалежних від нього причин не може надати безоплатної вторинної правової допомоги, він негайно повідомляє про це регіональному центру, який протягом однієї години з моменту надходження повідомлення призначає іншого адвоката.

Якщо призначений регіональним центром адвокат не прибув у встановлений строк за зазначеною адресою місця для конфіденційного побачення із затриманою особою, суб'єкт подання інформації негайно повідомляє про це такому центру.

Відмова затриманої особи від адвоката, призначеного регіональним центром, повинна бути здійснена такою особою в присутності цього адвоката у формі письмової заяви, копія якої подається адвокатом до відповідного регіонального центру.

Після надання затриманому роз'яснень щодо безоплатної правової допомоги протокол про адміністративне затримання підписується посадовою особою, яка його склала, і затриманим. У разі відмови затриманого підписати протокол про адміністративне затримання у ньому робиться про це відповідний запис.

Відповідно до ч. 2 ст. 261 КУпАП про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляється її родичам, а на її прохання – також власнику відповідного підприємства, установи, організації або уповноваженому ним органу.

Про це в протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис, зазначаються число, місяць, рік та час, кого повідомлено і в який спосіб.

За неможливості поінформувати родичів та в разі відмови затриманої особи надати інформацію для їх повідомлення про це робиться відповідний запис затриманою особою та посадовою особою, яка склала протокол про адміністративне затримання, із зазначенням поважних причин.

Про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляють його батьків або осіб, які їх замінюють. У протоколі про адміністративне затримання зазначаються час, дата повідомлення, кого повідомлено і в який спосіб.

Відповідно до ч. 1 ст. 263 КУпАП адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години.

Відповідно до ч. 3 ст. 263 КУпАП осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

Для тимчасового тримання затриманих та доставлених осіб в черговій частині територіальних органів поліції обладнується кімнати для затриманих. Обладнання кімнат для затриманих здійснюється відповідно до Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань від 28.04.2009 N 181. Приписами зазначеного нормативно-правового акту встановлено, що відповідають за приведення кімнат для затриманих до вимог цієї Інструкції начальники територіальних органів поліції.

Необхідно підкреслити, що в цій Інструкції зауважено, що поміщати до кімнат для затриманих доставлених осіб забороняється, якщо стосовно них не складений протокол про адміністративне затримання. А також перед поміщенням особи до кімнати для затриманих черговий зобов'язаний з'ясувати стан її здоров'я, обставини, що можуть призвести до тяжких наслідків у зв'язку з її затриманням (зупинка виробництва, вибух, заморожування системи опалення та інше, а також залишення осіб, які потребують постійного нагляду, в обстановці, що загрожує їх життю, тощо).

Під час перебування правопорушників у кімнати для затриманих черговий зобов'язаний не допускати спілкування поліцейських із затриманими та доставленими, передачі їм заборонених речей та предметів.

На чергову частину територіального органу поліції складається тактико-технічний паспорт чергової частини. Одним із розділів тактико-технічного паспорту є план-схема приміщень чергової частини й розміщення обладнання в приміщеннях чергової частини До схеми додаються описи майна, що знаходиться в кожному із приміщень чергової частини, і пояснювальна записка, що містить опис особливостей цих приміщень. У пояснювальній записці щодо кімнат для затриманих та доставлених обов'язково вказувати: чи відповідають вони встановленим вимогам; кількість кімнат для затриманих, їх розміри, максимальна наповнюваність, кількість ліжко-місць, спосіб їхнього кріплення, вид замків, освітленість, наявність вентиляції (природної, штучної), системи спостереження за затриманими та доставленими; чи здійснювався ремонт, чи потребують приміщення чергової частини реконструкції, капітального, косметичного ремонту.

Перед поміщенням до кімнати для затриманих чергової частини територіального органу поліції у службовому приміщенні, куди доставлено особу, яка вчинила адміністративне правопорушення, відповідно до ст. 264 КУпАП уповноваженою на те посадовою особою однієї статі з особою, яку доставили, в присутності двох свідків (понятих) тієї ж статі проводиться особистий огляд і огляд речей доставленої особи.

Вилучені в затриманої особи гроші, речі, інші цінності й документи зберігаються разом із копією протоколу про адміністративне затримання в спеціальній шафі і передаються при зміні черговими із записом у книзі прийому-здачі чергування; при звільненні особи їй повертаються всі вилучені речі, документи й гроші, за винятком предметів, речей та документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, предметів і речей, що знаходяться в розшуку, а також таких, що підлягають конфіскації або оплатному вилученню; про отримання речей, документів та інших цінностей особа, яка звільняється, розписується у протоколі вилучення і в разі наявності претензій до працівників поліції власноручно робить запис у протоколі про адміністративне затримання. Копії протоколів зберігаються в черговій частині територіального органу поліції; на прохання затриманих при їх звільненні видаються довідки про перебування в поліції.

У разі якщо затриманий потребує медичної допомоги, посадова особа органу поліції викликає швидку медичну допомогу. У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються час надання медичної допомоги, номер бригади швидкої медичної допомоги, прізвище та ініціали лікаря, до якого закладу охорони здоров'я направлено затриманого.

При надходженні від затриманої особи під час проведення особистого огляду, огляду речей скарг чи зауважень у протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис із зазначенням їх суті.

Коли затриману особу звільнено з місця її перебування, у протоколі про адміністративне затримання зазначається, зокрема, у графі «скарг, зауважень до дій посадових осіб органів поліції не маю/маю» – про наявність або відсутність зауважень та скарг на дії посадових осіб органів поліції із викладенням їх суті.

Осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушили прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду – виїзду, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної

прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

Треба відзначити, що підрозділи Державної міграційної служби й органи охорони державного кордону можуть тільки на підставі винесеної за їхнім зверненням постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця або особу без громадянства, однак у зв'язку із тривалим розглядом відповідних справ у їхній роботі виникають проблеми із забезпеченням утримування вищезгаданих осіб у пунктах тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, що незаконно перебувають на території України. Триденний строк є дуже замалим для отримання постанови суду про примусове видворення. Зокрема, чинним законодавством передбачено, що суддя виносить рішення про відкриття справи про примусове видворення іноземців і осіб без громадянства протягом 3 днів від дня надходження позовної заяви, а самі справи розглядаються судом в 5-денний строк від дня надходження позовної заяви. Таким чином, навіть у разі затримання іноземців і осіб без громадянства на 3 доби цього строку недостатньо, щоб отримати постанову суду про примусове видворення. Саме тому 4 лютого 2016 року внесено зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, де передбачено, що місцевим загальним судам, як адміністративним судам, підсудні адміністративні справи не тільки про примусове повернення в країну походження або третю країну й примусове видворення іноземців і осіб без громадянства з України, а й справи про затримання з метою ідентифікації й забезпечення примусового виселення іноземців і осіб без громадянства, і про затримання з метою ідентифікації й забезпечення передачі іноземців і осіб без громадянства відповідно до міжнародних угод про реадмісію. Тобто адміністративні суди мають право визначати строк затримання іноземних громадян та осіб без громадянства, які затримані з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців чи осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню з України та затримані з метою ідентифікації та забезпечення передачі іноземців чи осіб без громадянства відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію. Постанови суду з усіх вищезгаданих справ виконуються негайно.

Осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

Черговий зобов'язаний контролювати додержання встановлених строків адміністративного затримання (ст. 263 КУпАП).

Якщо адміністративне правопорушення вчинено іноземцем, який користується дипломатичним імунітетом, необхідно повідомити про подію черговому поліції, ужити заходів щодо припинення правопорушення, перевірити документи, що засвідчують особу та її правовий статус, який підтверджується спеціальним посвідченням, що видається Міністерством закордонних справ України (дипломатична, консульська чи акредитаційна картка), записати прізвище, посаду,

номер дипломатичного паспорту, повернути документи їх власникові, відпустити правопорушника, доповісти про подію рапортом.

Забороняється проводити щодо зазначеної особи будь-які заходи затримання або інші примусові дії, за винятком випадків, коли надання свободи буде вести до продовження правопорушення.

Якщо особа, що користується імунітетом, керує транспортним засобом у стані, який свідчить про наявні ознаки алкогольного сп'яніння, їй пропонується припинити керування. Медичне освідування на визначення стану алкогольного сп'яніння згаданої особи в медичних закладах проводиться тільки у разі її згоди. У цьому випадку працівник патрульно-постової служби повідомляє про подію черговому і діє згідно з його вказівками. У зазначених випадках черговому необхідно запрошувати на місце виявлення правопорушення представника дипломатичного представництва, в якому дана особа працює, або представника Управління державного протоколу МЗС України. У разі відмови від проведення медичного освідчення на стан сп'яніння, в присутності двох свідків складається адміністративний протокол з вичерпними відомостями про порушника. У протоколі обов'язково фіксується, що зазначена особа керувала транспортним засобом з явними ознаками алкогольного сп'яніння (запах алкоголю з порожнини рота, нестійкість пози, виражене тремтіння пальців рук, різка зміна забарвлення шкіряного покриву обличчя, поведінка, яка не відповідає обстановці) і відмовилася від прохання працівника патрульно-постової служби пройти медичний огляд на стан сп'яніння.

Після складання протоколу забороняється вживати будь-яких заходів щодо затримання або інші примусові дії стосовно цієї особи. Їй пропонується скористатися послугами таксі або попутного транспорту і надається можливість викликати іншу машину чи водія. Про факт затримання автомобіля особи, яка користується імунітетом, негайно повідомляється черговий відповідного підрозділу патрульної поліції. При спробах продовжити керування транспортним засобом вказаною особою подальший рух автомобіля не допускається шляхом його блокування патрульними або іншими автомобілями. При незначному порушенні правил дорожнього руху, що не впливає на безпеку дорожнього руху, водієм дипломатичного транспорту, який користується імунітетом від юрисдикції України, працівник патрульно-постової служби повинен зробити усне попередження, після чого дозволити рух автомобіля.

У випадках, коли дипломатичний автомобіль залишено з порушенням Правил дорожнього руху, що може призвести до настання шкідливих наслідків, допускається відбуксувати вищезгаданий автомобіль на спеціальний майданчик. У разі залишення працівнику патрульно-постової служби документів особами, які користуються імунітетом, працівник патрульно-постової служби повинен наприкінці зміни доповісти рапортом на ім'я начальника (командира) підрозділу з подальшою передачею наступного дня матеріалів до Центрального органу управління поліцією України для направлення в Управління державного протоколу МЗС України. Протоколи та інші матеріали щодо порушення Правил дорожнього руху особами, які користуються імунітетом, у триденний строк надсилаються до Центрального органу управління поліцією України з подальшою передачею їх до Управління державного протоколу МЗС України, про що іноземець попереджається на місці вчинення порушення.

Дипломатичний імунітет не позбавляє поліцейського права на самозахист від протиправних дій іноземця і застосування проти нього відповідних заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї для припинення

вчинених ним злочинів або правопорушень. Викладене регламентоване Інструкцією з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі. Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395.

При викладенні матеріалу щодо особливостей адміністративного затримання, необхідно звернути увагу на особливості діловодства щодо даного заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Бланки протоколів адміністративні затримання друкуються із зазначенням відповідних серії та номера.

Організація забезпечення органів поліції журналами видачі бланків протоколів про адміністративні затримання покладається на керівників органів поліції.

Облік використаних бланків протоколів про адміністративні затримання ведеться в журналі видачі бланків протоколів про адміністративні затримання, який за наявності технічної можливості ведеться в електронній формі.

Складені протоколи адміністративні затримання реєструються впродовж доби в журналі обліку протоколів про адміністративні затримання, який за наявності технічної можливості ведеться в електронній формі.

В органах поліції заповнення журналів видачі бланків протоколів про адміністративні затримання і журналів обліку справ про адміністративні затримання, а також корінців складених протоколів про адміністративні затримання здійснюється посадовою особою, яка за своїми функціональними обов'язками є відповідальною за стан діловодства у справах про адміністративні правопорушення.

Справи про адміністративні затримання, сторінки яких нумеруються, прошиваються, зберігаються в металевих сховищах органів поліції за місцем прийняття рішення протягом трьох років з дня накладення адміністративного стягнення.

Контроль за додержанням вимог щодо ведення журналу видачі бланків протоколів про адміністративні затримання та їх використанням покладається на одного із заступників керівника органу поліції, якого визначено відповідальним згідно з наказом керівника цього органу.

Адміністративне затримання в системі заходів адміністративного припинення не перебуває ізольовано, а тісно пов'язане з іншими заходами, перебуває із ними у зв'язках, що є невід'ємною ознакою будь-якої системи. В той же час наявність таких зав'язків не є підставою для помилкового ототожнення таких заходів, саме тому доцільним є відмежування адміністративного затримання від решти заходів адміністративного припинення і суміжних правових понять.

Адміністративне затримання слід відмежовувати і від приводу як заходу адміністративного припинення, що застосовується до «осіб, які ухиляються від явки до різних державних органів та установ …, є реакцією на невиконання громадянами чи посадовими особами правового обов'язку з'явитися на їх виклик, засобом забезпечення виконання цього обов'язку»

СОЦІАЛЬНА АМОРАЛЬНІСТЬ ЯК ОСНОВНИЙ ДЕТЕРМІНАНТ УСКЛАДНЕНЬ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Курінний Є.В., *доктор юридичних наук, професор,*
професор кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

Вирішення питань належної організації та ефективного здійснення функцій державної служби було і є головною передумовою позитивної оцінки діяльності владного апарату будь-якого державного утворення, особливо дана проблема актуалізується в умовах перехідного цивілізаційного періоду, у якому зі значним затриманням перебуває сучасна Україна з часу формального набуття своєї незалежності у грудні 1991 року.

Суспільні потреби, що мають лежати в основі відносин державної служби стосуються організації та функціонування усіх гілок державної влади, владно-управлінських, судових, правоохоронних та військових структур, про що не слід забувати під час теперішніх надзвичайних обставин – фактичної агресії з боку набагато потужнішого східного сусіда.

За чинними теоретичними канонами права, сукупність взаємопов’язаних правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, становлять комплексний інститут права, до якого входять: норми конституційного права, якими встановлюється право на державну службу; норми фінансового права, що регулюють фінансування державної служби тощо; а також норми деяких інших галузей права – екологічного, трудового, земельного та ін.

Норми адміністративного права в цьому інституті становлять основну частину. Ними регулюються найважливіші організаційні елементи державної служби: правовий статус посади в державних органах та їх апараті, статус державного службовця і посадової особи, категорії посад, вимоги до державних службовців, порядок проходження державної служби, організація управління державною службою, проведення атестації державних службовців, адміністративна і дисциплінарна відповідальність державних службовців [1, с. 310].

Підтвердженням цих положень може слугувати зміст Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, переважна більшість норм якого має адміністративно-правове походження [2].

З часу набуття чинності зазначеного законодавчого акту – 1-го травня 2016 року, можна сподіватись на певне нормативно-правове покращення регламентації державної служби в Україні, однак як свідчить соціальна практика значних, докорінних змін у здійсненні державної політики у цій сфері очікувати не слід з причини значного ступеня поширення соціальної аморальності в українській державі.

Саме домінування антисуспільних за своєю сутністю аморальних мотивів особистого збагачення з використанням свого службового статусу лежить в основі такого небезпечного та поширеного в теперішній Україні явища як корупція.

Так, за минулий рік Україні вдалося заробити лише один додатковий бал за результатами світового Індексу сприйняття корупції CPI 2015 року. На сьогоднішній день індекс CPI країни складає 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж 2014 року [3].

Головною та об’єднуючою ознакою передумови корупції є деформація моралі та світосприйняття конкретного громадянина, ігнорування з його боку потреб

суспільства та держави на користь власним, передусім меркантильним, інтересам. Це стосується не тільки звичайних (пересічних) громадян, а насамперед представників різноманітних структур влади, наділених державно-владними повноваженнями.

Інтерес завжди виступає у ролі мотиваційної основи (первинного імпульсу), своєрідного постійного поводиря осмисленої соціальної поведінки будь-якого суб'єкта суспільних відносин. Владний суб'єкт, котрий є репрезентантом держави або органа місцевого самоврядування, у своїй професійній діяльності завжди має керуватися публічними інтересами (інтересами суспільного загалу), і ні в якому разі не підмінювати зміст зазначених інтересів власними, приватними, корпоративно-клановими інтересами.

Такий бажаний та необхідний для суспільства і держави аскетизм повинен ґрунтуватися на домінуванні у змісті життєвого кредо певного публічного службовця наступних високих принципів – мораль, культура, свідомість, відчуття відповідальності за доручену справу, тощо. Крім того, своєрідною соціальною аурою для формування, підтримки та подальшого зміцнення перелічених чеснот, мають бути такі стійкі показники «соціального клімату», як високі рівні загальної культури і свідомості громадян та похідні від них категорії – правосвідомість та правова культура [4].

У разі, коли у діяльності можновладця навіть самого незначного масштабу, особистий, приватний інтерес постає на перший план, а формат об'єктивних публічних потреб та інтересів слугує своєрідною ширмою для приховування антисоціальної, протиправної поведінки, тоді у функціонуванні конкретної публічної адміністрації з'являються нехай ледь помітні але проблемні збої. А коли, для значної частини малої, середньої та вищої бюрократії, підміна загальних інтересів приватними, з формату поодиноких та виняткових випадків переходить на шлях буденності, домінування неписаних правил користолюбства та постійного пошуку власного зиску, суспільно-корисне функціонування державно-владної машини стає неможливим, зруйновується довіра до неї з боку суспільства і вона стає головним гальмом його розвитку.

Соціальна аморальність – категорія, що характеризує масштаби поширеності у конкретній державі та суспільстві проявів ігнорування та фактичного заперечення з боку частини істеблішменту та звичайних громадян таких засадничих принципів здорового соціального життя, як совість, гідність і честь, правда, справедливість та відповідальність.

Соціальну аморальність визначають насамперед її ознаки та прояви (форми), а також ступінь (рівень) поширення.

Рівень (ступінь) розповсюдженості соціальної аморальності насамперед має визначатись обсягами недотримання моральних вимог представниками різноманітних владних структур та інституцій, бо від показника ступеня безчестя, жадібності та продажності можновладця безпосередньо залежить рівень реалізації об'єктивно існуючих суспільних потреб, а значить цивілізаційна успішність конкретного суспільства та відповідної держави.

Найрозповсюдженими та найнебезпечнішими проявами (формами) соціальної аморальності можна вважати корупцію, казнокрадство, здирництво, непотизм, грошові «відкати», політичне фарисейство, продаж виборцем власного голосу, тощо.

Як і десять років тому, вітчизняна збанкрутіла владна модель і зараз демонструє неймовірні ознаки «живучості», змінилися перші особи країни, парламенту, уряду міністерств, державних адміністрацій, тощо, однак

малопомітно змінюється соціальне життя, як і два роки тому, у країні не зник вірус суспільної депресії – недовіри до влади та відчуття безвихіддя з чарівного кола власної та загальної безперспективності. Існує реальна перспектива повторення кола минулого десятирічного шляху, тільки за менш стислий часовий період та з іншими більш радикальними протестними формами і не прогнозованими для української держави наслідками [5].

Об'єктивні оцінки наведених суспільних реалій, вимагають термінових та невідкладних дій щодо кардинальної зміни державної політики, спрямування її на усунення причин розповсюдження наведених вище небезпечних для суспільства і держави явищ.

Найбільш затребуваним інструментарієм протидії соціальній аморальності є такі два соціальні феномени як мораль та право. Перший, уособлює людські честь, совість та гідність, другий – правду, справедливість та відповідальність.

Логіка подальшого творчого наукового пошуку у порушеній сфері, підказує, що основні зусилля його заходів мають бути спрямовані на вироблення дієвого та ефективного соціального, насамперед правового інструментарію, за допомогою якого можна спочатку зупинити триваючі процеси поширення головних ознак та форм соціальної аморальності (локалізувати їх), а далі поступово звужувати масштаби та сфери її основних ознак і проявів до показників сучасних лідерів світових демократій.

Основу згаданого правового арсеналу мають складати норми оновленого українського адміністративного права, що ґрунтуватимуться на соціоцентристській ідеології (соціального триумвірату – людини, суспільства та держави). Крім того, на дані правові норми виходячи з новітніх аксіологічних характеристик адміністративного права України, будуть покладені функції безпосередньої реалізації державної політики на основі об'єктивно існуючих суспільних потреб у різноманітних соціальних сферах, зокрема й у сфері організації та здійсненні державної служби.

Література:

1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Про державну службу. Закон України від 7 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України – 2016 – № 4 – Ст.43.
3. http://ti-ukraine.org/news/oficial/5741.html
4. Курінний Є.В. Окремі питання вдосконалення правового інструментарію запобігання корупції // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право», 2014. – № 2. С.70-75 .
5. Курінний Є.В. Суспільні та правові потреби протидії корупції в Україні // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2014 – № 4, – С. 18-25.

ЩОДО МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Литвин О.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
професор кафедри організації оперативно-розшукової діяльності
Університету державної фіскальної служби України

На сьогодні Державна фіскальна служба України (далі ДФС) посідає провідне місце серед органів центральної виконавчої влади щодо забезпечення економічної безпеки країни. У цьому сенсі викликають науковий і практичний інтерес питання статусу та методів управління в органах ДФС, які певним чином впливають на її ефективну діяльність.

Статус ДФС України має свої особливості, так як дана служба одночасно виступає як суб'єктом, так і об'єктом управління. Так, відповідно до п. 1 Положення про Державну фіскальну службу України [1] «Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів ...». Таким чином, прямим суб'єктом управління ДФС України є Кабінет Міністрів України і Міністр фінансів України. Щодо реалізації завдань, які ставляться перед ДФС України, то можна зробити висновок, що даний орган є суб'єктом державного управління, який наділений певними компетенціями і державно-владними повноваженнями з реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, що визначені за п. 1 означеного Положення.

Зазначимо, що зазначені завдання органи ДФС вирішують через певні прийоми, операції, управлінські рішення з процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання нормативно-правових актів, регламентуючих напрями їх діяльності.

Сукупність прийомів, операцій, актів управління, процедур їх підготовки та прийняття, організації виконання та контролю за результатами діяльності складає методи управління, під якими слід розуміти способи здійснення владно-організаційного впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти [2, с. 297]. Методи управління безпосередньо пов'язані з цільовим призначенням управління і проявляються лише у сфері взаємодії об'єктів і суб'єктів управління.

Отже, методами управління слід вважати способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління.

Державне управління, як особливий вид державної діяльності, використовує різні методи, серед яких розрізняють методи організації і методи діяльності управління. Методи діяльності поділяють на загальні (застосовуються при використанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу) і спеціальні (застосовуються при здійсненні окремих функцій на деяких стадіях процесу управління) [3, с. 617].

Найбільш поширеними загальними методами управління, які активно використовуються у діяльності ДФС України, є методи переконання і примусу. Переконання ґрунтується на авторитеті закону, воно як метод управління застосовується без докладного та спеціального правового регулювання, тоді як примус можливий лише на підставі закону, в межах і в порядку, передбачених

законом. Загальними методами управління є також методи регулювання, загального керівництва та безпосереднього управління. Слід зауважити, що всі загальні методи застосовуються в поєднанні між собою, комплексно і системно.

До спеціальних методів управління в діяльності органів ДФС відносять методи виконання окремих функцій управління, завдань, досягнення певних цілей в процесі управління. Такими є методи вироблення і прийняття управлінських рішень, методи контролю виконання спеціальних операцій, процедур, аналізу окремих напрямків діяльності тощо.

У кожному конкретному випадку метод управління має відповідати особливостям діяльності суб'єкта управління та об'єкта управління.

Отже, діяльність органів ДФС в Україні є багатофункціональною, що обумовлює застосування різних методів управління. Крім того, органи фіскальної служби, здійснюючи управлінську діяльність, діють в двох площинах: зовнішній і внутрішній.

Зовнішня управлінська діяльність ДФС спрямована на реалізацію основних засад податкового та митного законодавства України. У свою чергу, внутрішньовідомчі методи управління в ДФС спрямовані на забезпечення виконання функцій організації діяльності структурних підрозділів, планування і контроль за виконанням поточних і стратегічних завдань, підготовку, розміщення та використання персоналу, матеріально-технічного постачання та фінансове і інформаційне забезпечення та інші цілі, досягнення яких буде сприяти ефективній діяльності податкових та митних органів.

З точки зору діяльності органів ДФС на всіх етапах управлінського процесу виділяють чотири загальні групи методів: підготовка, прийняття, організація і контроль за виконанням управлінських рішень, а за характером впливу на виконавців розрізняють чотири основні типи методів управління: економічні, організаційно – розпорядчі, правові й соціально – психологічні [4, с. 39]. В практичній діяльності органів ДФС можна виокремити два критерії для класифікації методів управління, а саме: а) залежно від міри використання владно – розпорядчих повноважень використовують методи переконання, заохочення, примусу; б) залежно від характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління застосовують методи прямого (адміністративного) впливу і непрямого (економічні, соціально – психологічні) методи управління.

Управління в органах ДФС здійснюється з урахуванням основної ролі методу переконання серед інших методів. Успішному застосуванню методів сприяє використання методів заохочення, що полягають в застосуванні певних засобів впливу на свідомість та інтерес працівників у виконанні ними своїх функціональних обов'язків.

Примус, як метод управління, в діяльності органів ДФС, полягає в застосуванні від імені держави способів впливу на свідомість і волю з метою попередження та припинення правопорушень. Даний метод управління тісно пов'язаний з адміністративними методами, які виражають прямий вплив на керований об'єкт і передбачають однозначне вирішення управлінської ситуації, що має обов'язкову силу для виконання. Адміністративні методи в певних випадках діяльності органів ДФС є досить ефективними, зокрема, в діяльності податкової міліції, при здійсненні податкового контролю, при припиненні податкових правопорушень.

Соціально-психологічні методи управління в діяльності органів ДФС використовуються як самостійно, так і в поєднанні з іншими методами і включають засади надання допомоги, створення належних умов праці, проведення консультацій, інформування, переконання, роз'яснення, вказівок,

опису, характеристик, висунення цілей, аргументації, здійснення соціального і морального захисту та правової підтримки, впровадження етики ділових відносин.

Зазначимо, що ефективність управління в органах ДФС в значній мірі залежить від того, яким професійним рівнем відповідають виконавці. В окремих випадках, коли керівнику зрозуміло, що працівник не хоче або не може виконувати покладені на нього обов'язки, він змушений звертатись до таких методів впливу як покарання, переміщення по службі і навіть звільнення, але і в таких випадках методи управління мають базуватись на принципах законності і справедливості, як і вся управлінська діяльність.

Отже, методи управління представляють собою центральний елемент в системі осмисленої, цілеспрямованої діяльності органів ДФС і визначають ефективність роботи фіскальних органів у боротьбі з економічною злочинністю.

Література:

1. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п.
2. Адміністративне право України. Академічний курс у 2х т. вид. «Юридична думка» К. – 2004. – 583 с.
3. Юридична енциклопедія у 6т. К.: вид. «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, т.3 – 789с.
4. О.М. Бандурка. Управління в органах внутрішніх справ України. Підручник. Х. вид. унів. внутр. справ.– 1998– 477 с.

ЩОДО ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ВОЛОНТЕРСТВА В УКРАЇНІ

Ліпкан В.А., *доктор юридичних наук,*
доцент, голова
Інституту стратегічних комунікацій
Глобальної організації союзницького лідерства

В Україні держава в інформаційній сфері і надалі продовжує виконувати роль пасивного спостерігача та регулятора. Незважаючи на прийняття окремих документів, зокрема 15 березня 2016 року було затверджено Стратегію кіберезпеки України [1], інформаційна функція ще на стала уконституйованою для інституціональних структур. Відтак, об'єктивно виникла потреба в реалізації більшості інформаційних функцій, які лежать за межами інституційного механізму, і які поки не стали основою для систематизації їх у цілісну систему – державну інформаційну політику. Одним із ефективних засобів такої діяльності і стала діяльність інформаційних волонтерів.

Саме в суспільстві знань активно розвиваються інформаційні і телекомунікаційні та комунікативні технології та практики, поступово створюються умови для ефективного використання знань у вирішенні найважливіших завдань управління суспільством, його безпечної інформатизації на засадах інформаційної демократії. Світова спільнота, стало ставши на шлях постіндустріальної цивілізації становлення і розвитку спочатку інформаційного суспільства, а потім і суспільства знань, формує різні шляхи його побудови. Одним із напрямів розвитку інформаційної функції

держави виступає формування інституту інформаційного волонтерства. Адже Міністерство інформаційної політики за сучасної моделі його будови не здатне виконувати роль регулятора інформаційних відносин в усіх сферах життєдіяльності.

Вважається, що волонтерський рух започатковано 1859 року, коли французький письменник-журналіст Анрі Дюнан запропонував ідею створення Червоного Хреста – організації, яка працювала б на добровільних засадах і надавала першу медичну допомогу пораненим бійцям. Принципами, сформульованими Дюнаном, керуються волонтерські організації в усьому світі й донині. Однак лише в минулому столітті волонтерство виокремилося у соціальне явище. Теоретичні підвалини волонтерства закладено англійцем Т. Мором, французом А. Дюнаном та ін. [2, с. 7].

В Україні волонтерство з'явилося на початку 90-х років минулого століття, а офіційно його визнано Постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р., якою також затверджено «Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг» (втратила чинність 2011 р.). Щорічно 5 грудня відзначається Міжнародний день волонтера.

Щодо поточного законодавчого закріплення, то акцентую увагу на Законі України «Про волонтерську діяльність», відповідно до положень якого визначено наступні поняття:

волонтер – фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги;

волонтерська допомога – роботи та послуги, що безоплатно виконуються та надаються волонтерами та волонтерськими організаціями. Волонтерська діяльність є формою благодійництва;

волонтерська діяльність – добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги [3].

Відповідно можу трактувати *волонтерську діяльність* як добровільну діяльність, яка спрямована на захист прав і свобод людини і громадянина, а отже і на реалізацію інформаційних прав, свобод, законних інформаційних інтересів людини, суспільства і держави.

Тобто, ключові ***ознаки***, що вирізняють волонтерську з-поміж багатьох інших видів діяльності, я визначаю такі:

- добровільність;
- спрямованість діяльності для задоволення прав, свобод, законних інтересів ***інших*** учасників суспільних відносин;
- самоорганізація;
- неприбутковість діяльності;
- соціальна спрямованість діяльності;
- конструктивний та суспільно корисний характер;
- додаткова рушійна сила для підвищення ефективності державної політики у тій чи іншій сфері життєдіяльності.

Таким чином, *волонтерство* – це вид соціально спрямованої благодійної діяльності приватної особи, груп осіб чи організацій, яка ґрунтується на засадах добровільності, самоорганізації, надається на безоплатній основі та спрямована на задоволення прав, свобод, законних інтересів інших учасників суспільних відносин, у тому числі держави, у різних сферах життєдіяльності.

Як і будь-яка діяльність, волонтерська діяльність ґрунтується на таких основоположних засадах – ***принципах***:

1) добровільність (як зазначено вище) і доброчинність;
2) законність, тобто здійснення лише в межах закону;
3) гуманність;

4) толерантність;
5) гідність;
6) спільність інтересів і рівність прав її учасників;
7) відповідальність;
8) конфіденційність.

Волонтерська діяльність провадиться фізичними особами – волонтерами, які можуть входити до волонтерських організацій (об'єднань) – громадських чи релігійних організацій, які діють відповідно до їх статутів (положень).

Волонтерська діяльність провадиться за такими ***напрямами***:

- надання соціальних послуг громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах (інвалідність, часткова втрата рухової активності у зв'язку зі старістю чи станом здоров'я, відсутність житла або роботи, наслідки стихійного лиха, катастроф тощо);
- надання соціальних послуг дітям та молоді, що перебувають у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї [4, с. 27].

З іншого боку, можна говорити про ***форми волонтерської діяльності***: волонтери можуть виступати організаторами заходів, пов'язаних із охороною довкілля чи збереженням культурної спадщини. Вони можуть організовувати змагання або мистецькі фестивалі. Важлива участь волонтерів у зборі фінансів на ту чи іншу благодійну ініціативу. Крім цього, завжди цінується добровільна праця на підтримку громадських та благодійних організацій. Вони зазвичай потребують безкоштовних консультацій юристів, фінансистів, PR-фахівців, дизайнерів, веб-розробників, перекладачів тощо [5].

Законодавство України у сфері волонтерської діяльності складається з Конституції України, Закону «Про волонтерську діяльність», інших законів, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інших нормативно-правових актів. Але в Конституції немає чітких норм, які б регламентували волонтерську діяльність.

Сприяння волонтерській діяльності та іншим формам громадської активності визначено стратегічним пріоритетом державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 року. Стратегія виходить із розуміння громадянського суспільства (інформаційного, як було визначено вище) та його інституцій як такого стану суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо підтримки волонтерства та благодійництва передбачає: розвиток волонтерського руху та його дерегуляцію з урахуванням кращої світової практики [6].

Таким чином, зазначу, що Україна сприяє розвитку волонтерства у найрізноманітніших сферах, але в основоположному Законі «Про волонтерську діяльність» [7] міститься низка обмежень для розвитку волонтерської діяльності в Україні, в тому числі в частині набуття статусу «волонтерська організація», визначення повноважного центрального органу виконавчої влади у сфері волонтерської діяльності, обмеження за віком щодо участі фізичних осіб у волонтерській діяльності, покладення зобов'язань щодо обов'язкового страхування волонтерів та інші обмеження.

Література:
1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України».[Електронний ресурс] : указ Президента України від 15 берез. 2016 р. №96/2016. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836
2. Буздуган Я., Никонович О. Еволюція світового волонтерського руху / Я. Буздуган, О. Никонович // Віче : Теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2013. – № 12. – С. 7-9.
3. Про волонтерську діяльність : Закон України від 21 жовтня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011 р. – № 42. – стор. 1842. – Ст. 435.
4. Лях Т. Л. Методика організації волонтерських груп : [навч. посіб.] / Т. Л. Лях. – К.: КУ ім. Бориса Грінченка, 2010. – 160 с.
5. Український форум благодійників. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ufb.org.ua/sektor-blagodijnosti/privatna-blagodijnist/instrumenti-privatnoi-filantropii/volonterstvo.htm.
6. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012.
7. Ліпкан В. А. Правовий режим податкової інформації в Україні : [монографія] / В. А. Ліпкан, О. В. Шепета, О. А. Мандзюк / за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2015. – 440 с.

ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ (ЛЮСТРАЦІЯ): ПОГЛЯД КРІЗЬ ПРАКТИКУ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Лученко Д.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Питання люстрації державного апарату у новітній історії України піднімалося неодноразово. Про люстрацію чиновників і членів керівних органів КПРС говорилося на початку 90-х років минулого століття, пропозиції щодо люстрації висувалися після подій «Помаранчевої революції», але за межі політичних дебатів ця проблематика не виходила. Починаючи з 2014 року, механізми люстрації набули законодавчої форми (Закони України «Про відновлення довіри до судової влади» і «Про очищення влади») і втілилися в юридичну практику, зокрема і на рівні оскарження рішень у сфері люстрації.

У своїй доповіді я хочу поглянути на феномен люстрації крізь рішення Вищого адміністративного суду України (ВАСУ) як суду першої інстанції. На мій погляд, це важливо і з точки зору оцінки якості згаданих вище законодавчих актів, і готовності судової системи працювати з досить складним політико-правовим інструментом, яким є люстрація. Крім того, через призму аналізованої категорії справ можна побачити і окремі аспекти традиційних для адміністративного судочинства проблем (адміністративної правоздатності, підсудності різних категорії справ тощо).

Протягом 2014-2016 років сформувалася достатньо широка практика з обговорюваного питання. Зокрема, за терміном «очищення влади» Єдиний державний реєстр судових рішень знаходить понад 200 процесуальних актів ВАСУ,

а за терміном «люстрація» – понад 20. У більшості цих справ ВАСУ є судом касаційної інстанції, однак у низці справ, у відповідності до правил підсудності, він виступає судом першої інстанції, який має розглянути справу по суті (позови щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів тощо).

Власне у цих справах і може бути виражена специфіка люстрації як інституту перехідної справедливості, що мають на меті усування негативних наслідків попереднього режиму. Люстраційні заходи на рівні політичних рішень охоплюють передусім найвищих посадовців, інших представників еліти і повинні убезпечувати від реставрації авторитаризму. Відповідно йдеться про, з одного боку, вищих посадовців, які підпадають під люстрацію, а з іншого боку, про вищий посадовців нового режиму, які ухвалюють рішення, що стосуються очищення влади (люстрації). За останнім критерієм такого роду справи підсудні ВАСУ як суду першої інстанції.

Напевно, головною для ВАСУ складністю застосування механізмів очищення влади є їх узгодження з вимогами Конституції і законів України. Докладний аналіз цієї проблеми ВАСУ пропонує, зокрема, у справі № 800/553/14 щодо визнання незаконним і скасування розпорядження Президента України № 1225/2014-рп від 30.10.2014 р. в частині звільнення позивача з посади голови Корецької районної державної адміністрації Рівненської області з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади».

ВАСУ звертає увагу на різні аспекти підстав і процедури люстрації відповідно до вказаного закону, які, на думку суду, ставлять під сумнів конституційність даного інституту. Проте ключовим є положення щодо законності перебування позивача на посаді, відсутності норм, які б кваліфікували його дії як правопорушення, зворотна дія Закону України «Про очищення влади», яка встановлює юридичну відповідальність позивача, колективний характер цієї відповідальності тощо. У зв'язку з сумнівами у конституційності таких приписів, ВАСУ зупинив провадження у справі і звернувся до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності окремих положень Закону України «Про очищення влади». Як відомо, справа щодо конституційності Закону України «Про очищення влади» зараз перебуває на розгляді КСУ за двома поданнями ВСУ і поданням народних депутатів України. Аналогічним чином ВАСУ було зупинено провадження у справі № 800/563/14 (ухвала від 19.01.2015 р.) та інших подібних справах.

Одночасно з цим позицію ВАСУ можна критикувати з двох боків. Передусім, хоча це питання є дискусійним, однак, варто нагадати, що Конституція є актом прямої дії, а захист прав людини є одним з конституційних завдань держави (ч. 2 ст. 3 Основного Закону). Тому, якщо ВАСУ переконаний у неконституційності положень Закону України «Про очищення влади» (а саме це випливає з логіки цитованих вище процесуальних актів), він міг би наважитись і застосувати Основний Закон як нормативну підставу задоволення позову. Положення щодо заборони ретроактивної дії нормативно-правових актів є аксіомою, яка не викликає жодних суперечок в юридичній доктрині і практиці. Отже, якщо на думку ВАСУ люстрація є формою юридичної відповідальності, то він мав би констатувати це у своєму рішенні, а не звертатися до Верховного Суду, перекладаючи відповідальність на останній (а той, у свою чергу, на Конституційний Суд) і залишаючи позивача de facto без судового захисту (справа порушена у 2014 році і буде розглянута тільки після рішення Конституційного Суду).

З іншого боку, у літературі (С. В. Шевчук, В. С. Смородинський та ін.) зазначається, що люстрація не є різновидом юридичної відповідальності, а є скоріше заходом забезпечення демократії шляхом недопущення до влади посадовців, винних в руйнуванні інститутів народовладдя і порушеннях прав людини. Тому до люстрації не застосовуються традиційні принципи юридичної відповідальності. У той же час, немає сумнівів, що за такої логіки Закон України «Про очищення влади» не повинен охоплювати настільки велике коло осіб, тобто люстрації не має підлягати така значна група державних службовців. Останній момент випливає з Остаточного висновку Венеціанської комісії 2015 року та прецедентної практики Європейського суду з прав людини (щоправда, доречність цієї практики ЄСПЧ також є дискусійною, адже вона торкається питань люстрацію чиновників комуністичних режимів).

Другий цікавий момент практики ВАСУ – це розуміння суб'єкта звернення з позовом щодо оскарження індивідуально-правових актів у сфері люстрації. У грудні 2015 р. до ВАСУ надійшов позов від фізичної особи до Президента України про визнання протиправним і скасування Указу Президента № 388/2015 від 03.07.2015 р. «Про незастосування заборони обіймати посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади». Цим указом Президент задовольнив клопотання щодо незастосування передбаченої частинами 3-4 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» заборони обіймати посади, щодо яких застосовуються заходи з очищення влади (люстрації), до генерал-майора міліції Терещука О. Д. ВАСУ відмовив у відкритті провадження за цією позовною заявою (ухвала від 14.12.2015 р. № 800/462/15).

Ухвала ВАСУ виглядає законною, адже з огляду на ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України позивач має довести, що індивідуально-правовий акт зачіпає саме його права, свободи і законні інтереси. Однак у контексті справ про люстрацію це означає, що подібні укази Президента може оскаржити тільки особа, яка згадується у самому указі (і у даному випадку не має матеріального інтересу це робити), а також органи державної влади, наділені повноваженнями у сфері люстрації (ця практика не набула поширення). Натомість досвід країн, які пройшли через використання люстраційних механізмів, показує, що ефективність очищення влади зумовлюється, зокрема, активністю громадянського суспільства, яке має контролювати цей процес. Звичайно, питання незастосування заборони обіймати посади для деяких категорій осіб з міркувань національної безпеки перебуває у дискреції Президента, але у поєднанні з наведеними проблемами в оскарженні указу про незастосування цього заходу, така дискреція стає необмеженою і може використовуватися всупереч цілям встановлення дискреційного повноваження, що не узгоджується з європейськими стандартами. Отже можливо саме у цій категорії справ було б доцільним визначити більш широке коло осіб, які можуть бути позивачами.

Інший аспект належності сторін у справах щодо люстрації порушений в ухвалі ВАСУ від 14.01.2015 р. у справі № П/800/514/14, якою було повернуто позовну заяву про визнання протиправною бездіяльності Верховної Ради України щодо нездійснення парламентського контролю за виконанням Закону України «Про очищення влади» стосовно не звільнення особи, яка обіймала посаду голови Кіровоградської облдержадміністрації. ВАСУ зазначив, що парламент не має повноважень щодо звільнення вказаної особи з посади, а отже не є належним позивачем у справі.

Ухвалою від 14.04.2015 р. у справі № 800/119/15 ВАСУ повернув позивачеві – Громадській раді з питань люстрації при Міністерстві юстиції позовну заяву про

визнання протиправною бездіяльності Президента України щодо неприйняття рішення про звільнення голови однієї з обласних державних адміністрацій. ВАСУ зазначив, що Громадська рада не є юридичною особою і не наділена відповідно до законодавства правом звертатися з позовами до суду. У постанові від 04.02.2016 р. № П/800/53/16 ВАСУ відмовив у позові до Вищої ради юстиції про скасування висновку Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів загальної юрисдикції (далі – Спецкомісія), пославшись на те, що ця комісія діє окремо від ВРЮ і тому саме вона має бути відповідачем у справі (а така справа ВАСУ як судові першої інстанції не підсудна). Одночасно з цим згідно із Законом України «Про відновлення довіри до судової влади» та Регламентом Спецкомісії остання дії при ВРЮ і не має статусу юридичною особи. Тож така позиція ВАСУ породжує питання щодо порядку оскарження висновків Спецкомісії та визначає ще одну «больову точку» люстраційних законів.

Наведений фрагментарний огляд практики ВАСУ показує, що в юридичній площині реалізація люстраційних законів наштовхується на дві суттєві проблеми: низька якість самого законодавчого матеріалу і похідне від цього нерозуміння судовою владою суті люстраційних заходів.

НАЛЕЖНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКЛАДАННЯ ПРАВА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОГО ЗАСТОСУВАННЯ ГАЛУЗЕВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Мельник Р.С., *доктор юридичних наук, професор,*
професор кафедри адміністративного права, директор
Центру німецького права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Очевидною і усім добре відомою є теза про існування тісного взаємозв’язку між теорію і практикою, між організацією навчального процесу у вищих навчальних закладах юридичного профілю та рівнем професійної підготовки практикуючих юристів. Слушним у зв’язку з цим виглядають слова К. К. Гаттенбергера, який писав: «Ми часто чуємо вислів наступного порядку: «так у теорії, але у дійсності не так» або у теорії це вірно, але у дійсності зовсім інше. Начебто може бути у дійсності не те, що у теорії? Розуміючи під теорією науку, задача якої, як науки позитивної, полягає у поясненні дійсності, тобто фактів, сукупність яких називається дійсністю, інакше кажучи, пошуку причинного зв’язку між цими фактами – неможна допустити, щоб у теорії було одне, а у дійсності інше. Неможна допустити, щоб у науці що-небудь було вірним, а у дійсності – не вірно; якщо у дійсності не так, як у теорії, то значить теорія невірна, що пояснення дійсності незадовільне» [1, с. 125]

Викладена думка у рівній мірі може бути застосована і до сучасного стану викладання права публічної служби чи інституту державної служби у вищих навчальних закладах юридичного профілю, де це на сьогоднішній день, у більшості випадків, робиться незадовільно. Інакше кажучи, те що вивчається студентами про публічну (державу) службу не відповідає або не у повній мірі відповідає дійсності.

Зупинюся на сформульованій тезі більш докладно.

Наразі мають місце дві основні проблеми. Проблема перша. У чималій кількості випадків питання правового регулювання проходження публічної (державної) служби вивчаються у межах дисципліни трудове право. Подібний підхід сприяє

викривленому розумінню студентами сутності публічної (державної) служби, яка, «поглинаючись» доктриною трудового права, невиправдано набуває приватноправових ознак та якостей. Проте такий підхід суперечить реальній сутності службово-правових відносин, які являють собою підвид публічних правовідносин. Дана теза знайшла підтримку на рівні Кодексу адміністративного судочинства України, в якому чітко визначено, що спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби відносяться до юрисдикції адміністративних судів [2]. Таким чином, для того, щоб теорія не суперечила дійсності, необхідно раз і назавжди відмовитися від зародженого у надрах радянської правової доктрини підходу про вивчення питань правого регулювання публічної (державної) служби у межах трудового права.

Друга проблема, яка має місце на сьогоднішній день, зводиться до того, що інститут публічної (державної) служби вивчається у межах загального курсу з адміністративного права. Саме подібним чином побудована переважна більшість підручників (навчальних посібників) з адміністративного права України, елементом загальної частини яких називається публічна (державна) служба [3, с. 122-131; 4, с. 101-116 тощо]. Ознайомлення з такими доробками показує, що автори дуже поверхово викладають на сторінках власних праць питання правового регулювання у названій сфері, обмежуючись аналізом найбільш загальних аспектів, які стосуються прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

У зв’язку з цим, виникає логічне запитання, якою є мета та кінцева ціль такого подання навчального матеріалу? Навчити студентів юридичних навчальних закладів та факультетів питанням правового регулювання публічної (державної) служби?! Навряд чи така мета за такого підходу може бути досягнута.

Яким може бути вихід з ситуації, що склалася? По-перше, ми маємо орієнтуватися на те, що вищий навчальний заклад повинен готувати юристів, здатних з наступного після отримання диплому дня, на високому професійному рівні виконувати обов’язки юриста, у тому числі і у сфері публічної (державної) служби; по-друге, чинне законодавство про публічну (державну) службу на сьогоднішній день складається з величезної кількості нормативних актів різної юридичної сили, вивчення яких, як наслідок, має здійснюватися у межах окремої навчальної дисципліни; по-третє, викладене, як наслідок, вимагає перегляду існуючих підходів до викладання адміністративного права, за межі загальної частини якого (Загального адміністративного права) мають бути виведені питання правового регулювання прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. У Загальному адміністративному праві про публічних (державних) службовців необхідно згадувати лише у постановочному порядку, зокрема у межах загальної системи суб’єктів адміністративного права; по-четверте, детальне вивчення усіх аспектів інституту публічної (державної) служби має здійснюватися у межах спеціальної дисципліни – права публічної служби чи службового права, яке, у системному плані, має бути визнано структурним елементом Особливого адміністративного права [5]; по-п’яте, викладання права публічної служби (службового права) доцільно здійснювати у межах підготовки студентів за ОКР «магістр».

Література:

1. Антологія української юридичної думки: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] ; упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер’янов, І. Б. Усенко ; відп. ред.

Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К. : Вид. Дім «Юрид. книга», 2003– . – Т. 5. Поліцейське та адміністративне право. – 2003. – 600 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
3. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В.Галунько, В.І.Курило, С.О.Короєд та інш.] ; за ред. проф. В. В. Галунька. – Херсон: Гринь Д.С., 2015. – 272 с.
4. Адміністративне право : підручник / Ю.П.Битяк (кер. авт. кол.), В.М.Гаращук, В.В.Богуцький та інш. ; за заг. ред. Ю.П.Битяка, В.М.Гаращука, В.В.Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
5. Мельник Р.С. Інститут державної служби чи службове право? // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65–70.

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В СИСТЕМІ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Миронюк Р.В., *доктор юридичних наук, професор,*
професор кафедри адміністративного права, процесу
та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

З часів поділу права на приватне та публічне відносини публічної (державної) служби розглядалися виключно через призму публічно-правового регулювання. Сьогодні, з огляду на розвиток міжнародно-правового співробітництва України, євроінтеграційні процеси, тенденції розвитку українського законодавства, не залишилося жодних підстав для обстоювання ідеї приватноправової сутності публічної служби. За нашим глибоким переконанням, публічна служба може та повинна аналізуватися виключно з публічно-правових позицій.

Аналіз нормативно-правових джерел на наукових точок зору дає можливість стверджувати, що на сьогодні існують три теорії визначення місця інституту публічної служби в системі національного законодавства та публічного права, які мають право на існування оскільки є певним чином обґрунтованими. Перша теорія правової сутності інституту публічної служби розроблена та відстоюється представниками науки приватного (передусім трудового права), і полягає виділенні права публічної служби як самостійного правового утворення. Тенденція щодо формування інституту публічної служби як самостійного правового утворення – правового інституту, була сформована ще в радянській правовій науці, і набула свого впровадження в роботах Р.С. Мельника, Ю.Н. Щербакова, В.М. Баришнікова та ін. [1, с. 69; 2, с.143; 3, с. 22–23]). Однак, переважно об'єктом дослідження ставали суспільні відносини, які виникають в процесі діяльності тільки одного з її різновидів – державної служби; необхідність сприйняття інституту публічної служби, який включає в себе політичну службу, муніципальну службу, дипломатичну службу тощо, які в сукупності, власне, і утворюють право публічної служби, прийшло відносно недавно і відображає прогрес у розвитку відносин публічної служби, який пов'язаний, перед усім з розвитком його нормативного забезпечення. І в цьому сенсі слід погодитись з думкою О.Ф. Скакун з приводу того, що інститут державної, а не всієї публічної служби варто розглядати як її інститут, тому що, як відомо, інститути права спрямовані на регулювання лише певної групи (виду) взаємозалежних

суспільних відносин [4, с. 304]. Однак, право публічної служби (службове право) не може обмежуватись тільки державною (цивільною) службою, оскільки сьогоднішній стан розвитку відносин публічної служби та їх нормативного забезпечення свідчить про формування принципово нових правових інститутів – політичної служби, муніципальної служби, дипломатичної служби тощо, які в сукупності, власне, і утворюють право публічної служби. Тут слід враховувати той факт, що в межах інституту публічної служби регулюються цілий комплекс суспільних відносин: з приводу набуття та припинення статусу публічного службовця, з приводу проходження публічної служби, зокрема з приводу атестації, підготовки, підвищення кваліфікації публічних службовців, відносини відповідальності публічних службовців та багато інших. Тобто, з розглянутого можна дійти висновку, що правом публічної служби регулюються не окремі видові особливості, а цілий комплекс суспільних відносин: з приводу набуття та припинення статусу публічного службовця, з приводу проходження публічної служби, зокрема з приводу атестації, підготовки, підвищення кваліфікації публічних службовців, відносини відповідальності публічних службовців та багато інших. Зазначене у свою чергу, дозволяє говорити про формування власної системи права публічної служби, побудова якої і повинна здійснюватись з урахуванням її інституційної визначеності.

Іншою теорією визначення публічної служби в системі публічного права є визначення її як комплексної галузі права, що набуло значного розвитку в Російській Федерації. Так, відомий російський вчений Старилов Ю.М. доводить комплексність права публічної служби, як окремої самостійної галузі права, посилаючись на такі ознаки: 1) кількістю нормативно-правових актів, якими регулюються публічно-службові відносини; 2) їх градацією на загальні та спеціальні, наприклад, правові акти, які регламентують службу у правоохоронних органах, військову та іншу спеціальну службу; 3) їх спорідненість з нормами конституційного, адміністративного, частково кримінального, трудового, земельного, податкового; 4) відособленістю суспільних відносин, які виникають виключно з службовими особами, з однієї сторони, а від так свій предмет правового регулювання; 5) специфіка прояву імперативного методу правового регулювання, яких знаходить свій прояв в ієрархічній службовій підпорядкованості осіб [5, с. 99-116.]. Однак, на нашу думку, тут все ж таки основними аргументами є не виключна самостійність предмету та методів правового регулювання, а широкий масив нормативного регулювання службових відносин, який з часом після перевірки якості регулювання даної групи суспільних відносин має набути систематизованого характеру, наприклад у формі Кодексу публічної служби. І з огляду на це, вважаємо, що передчасним є виокремлення публічної служби в окрему комплексну галузь права. Така позиція узгоджуються з позицією окремих учених, які системно досліджували службово-правові відносини [6; 7; 8]. До того ж, як вірно зазначає Т.С. Аніщенко «право публічної служби не є комплексним правовим утворенням, оскільки розмаїття джерел та віднесення до них норм різної галузевої належності вказують лише на багатоаспектність відносин публічної служби та необхідність упорядкування нормативно-правових актів, якими вони регулюються» [9, с.80-89].

Найбільш сучасним є підхід щодо визначення публічної служби в системі публічного права пов’язаний з розглядом її як підгалузі адміністративного права. З розширеним сприйняттям публічної служби не лише як державної служби, а також і служби в органах місцевого самоврядування, дипломатичної служби тощо стало можливим формування нової підгалузі в межах адміністративного права – права публічної служби. Стосовно сприйняття публічної служби як підгалузі права тут необхідно керуватися виробленими теорією права основними ознаками підгалузей

права, які дозволяють відмежовувати їх від інших правових утворень, та співвіднести з ними сучасний стан нормативного забезпечення відносин публічної служби.

Так В.Б. Авер'янов зазначає, що підгалузь адміністративного права – це сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини в певній сфері, котра виокремлюється в межах загального предмета адміністративного права. Службове право (право публічної служби) як підгалузь адміністративного права об'єднує всі норми, що регулюють питання проходження служби в різних органах – державна служба в органах виконавчої влади, служба у Збройних Силах України, служба в органах внутрішніх справ, дипломатична служба, служба в органах місцевого самоврядування тощо [10, с.234]. Т.О. Коломоєць відносить інститут публічної служби до адміністративно-правових інститутів [11, с.19], однак погоджується з тим, що публічна служба (службове право) в перспективі може бути сформовано як повноцінна підгалузь адміністративного права. Р.С. Мельник розглядаючи систему адміністративного права як сукупність інститутів, підгалузей і частин адміністративного права, що об'єднані за допомогою зовнішніх та внутрішніх системо утворюючих чинників, приходить до висновку, що право публічної служби слід вважати повноцінною підгалуззю адміністративного права [1, с. 65-70].

Підтримуючи позицію вищевказаних учених, зазначу, що підгалузь права не є самостійним правовим утворенням, оскільки вона може існувати лише в межах основної галузі права, яка містить ряд загальних інститутів, які, фактично, забезпечують існування підгалузі права. Це проявляється, наприклад, в тому, що норми права публічної служби переплітаються з багатьма адміністративно-правовими інститутами (органами публічної адміністрації, форм методів та способів їх діяльності, адміністративного судочинства та ін.) виконавчої влади, правові акти управління, форми та методи управлінських дій, адміністративно-деліктне право, адміністративна юстиція) [12, с. 104]. Таким чином основною ознакою підгалузі права, зокрема і публічного права, є міцний взаємозв'язок із загальними інститутами галузі права.

Наступною ознакою публічного права як підгалузі адміністративного права є єдність функціонального призначення, що проявляється у єдності регулювання відносин у сфері публічного управління та спрямованості на забезпечення публічних інтересів держави.

Варто відзначити, що відповідність права публічної служби наведеним ознакам свідчить про те, що назване правове утворення є невід'ємним елементом системи адміністративного права, а отже, може визнаватись підгалуззю останнього. З огляду на викладене ми поділяємо позицію вчених, які вказують на сформованість права публічної служби як підгалузі адміністративного права [13, с. 253;1, с. 69; 2, с. 104; 14, с. 56-60].

Таким чином найбільш логічною та обґрунтованою виглядає концепція права публічної служби як підгалузі адміністративного права, що найбільшою мірою відповідає сучасним реаліям та потребам нормативно-правового забезпечення відносин публічної служби та ефективному розвитку цієї підгалузі, що має здійснюватись в невід'ємному зв'язку з розвитком інших підгалузей адміністративного права.

Література:

1. Мельник Р. Інститут державної служби чи службове право? / Р. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 65–70.

2. Щербаков Ю. Н. Государственная и муниципальная служба: учебник / Ю. Н. Щербаков. – Ростов н/Д : Феникс, 2007. – 256 с.
3. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби : навч.-метод. посіб. / В. М. Баришніков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 140 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун [пер. з рос.]. – Харків : Консум, 2001. – 656 с Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун [пер. з рос.]. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
5. Старилов Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? / Ю. Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3 (26). – С. 99–116.
6. Чаннов С. Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение : монография / С. Е. Чаннов ; под ред. В. В. Володина. – М. : Ось-89, 2009. – 220 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lawmix.ru/commlaw/204.
7. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
8. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
9. Аніщенко Т. С. Публічне право як фундамент становлення та розвитку права публічної служби / Т. С. Аніщенко // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 3. – С. 80–89.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2007. – Т. 1. – 592 с.
11. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
12. Старилов Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? / Ю. Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3 (26). – С. 99–116.
13. Добробаба М. Б. Служебно-деликтное право как комплексный институт административного права / М. Б. Добробаба // Вестник ВГУ. – 2013. – № 1. – С. 252–264.
14. Аніщенко Т. С. До питання про право публічної служби як елементу особливого адміністративного права та предмет його правового регулювання / Т. С. Аніщенко // Национальный юридический журнал : теория и практика (Республика Молдова). – 2014. – № 4 (8). – С. 56–60.

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE IN TERMS OF ADAPTATION TO EU STANDARDS

Naida I.V., *PhD in Public Administration,*
Senior lecturer in law department,
Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

During the dynamic development process of society, there are forming new requirements to public authorities that is a leading feature of all modern democratic societies. This process cannot be one-sided, it requires constant effort and hard work by both the government and society.

Ukraine continues the strategic course to join the European community. An important role in this process plays implementation of generally accepted European standards in all

spheres of public life, including the public administration and civil service. Humanization of management activities at all authorities levels plays the key role in providing successful reforms related to the introduction of the new European standards in public service [1].

Formation of the modern European type of law is a key priority of domestic policy and that is why public service plays a special role in this process. It provides the political legitimacy of decisions taken; integrity of the State as an institution what means the internal security of the State; implementation of the social contract, which actually is a Constitution by means of steady and continuous provision of public services which are guaranteed by the State to citizens.

To the study of various problems of functioning and development of the civil service in Ukraine are devoted works of such local researchers as Alexander Obolensky, B. Malinowski, N. Nyzhnyk, Vladimir Maltsev, Bilynska M., etc. However, the analysis of the practical aspects of the reformation of the Civil Service of Ukraine and its adaptation to the European standards requires the implementation of additional studies nowadays.

Strategy of Personnel Policy for 2012-2020 takes into account the prospects of development of Ukrainian society and global trends [2].

Reformation of the Public Service in the context of the objectives of the Strategy of Personnel Policy in Ukraine will help to create professional, politically neutral and efficient civil service. It also will help to implement the system changes and modernization of the Public Administration model in general. Public service in Ukraine is considered to be one of the most important institutions of formation and development of the State, which depends on the functioning of the entire political system, solving problems and of the realization of the modern State functions. Public service is a crucial component of the system of governance. Observance of the constitutional rights and freedoms, consistent and sustainable development of the State depend on the effectiveness and efficiency of its operation. An important factor in solving the problems of Personnel Policy in public service is a new version of the Law of Ukraine «On civil service» [3]. The provisions of the Law stipulates innovative approaches that fully meet the objectives of the Strategy of personnel policy for the years 2012-2020 and will definitely contribute to the implementation of its tasks. Public service is the one of professions that requires professional skills, abilities and knowledge, beliefs, special education. The Law of Ukraine «On State Service» establishes a new approach to the training of civil servants, such as raising the professional competence of the civil servant, which is held in the respective higher education institutions through training, retraining and advanced training according to professional programs, the program of special courses, seminars, trainings, internships which were chosen by the National agency of Ukraine on Civil service. The main task of the National Agency of Ukraine on Civil Service in this process is organization of radical modernization strategy for training and retraining of civil servants and local government officials, implementation of new efficient learning types.

The poor quality of government has a negative impact on economic and social development of the country, especially in the process of entry of Ukraine into Euro-Atlantic structures, which is a part of the course to European integration.

The implementation of modern European technologies and HR practices:

– Realization of means to reform the system of professional training of civil servants, concentration on training of professionals and experts in the field of European integration;

– The implementation of information technology projects such as «Electronic Civil Servant» («Electronic Ministry»), «The national database of electronic personnel files of civil servants.»

Solving of those challenges will help to move to a decisive reform of public administration and to adapt Civil Service to EU standards and, consequently, achieve European living standards by citizens of Ukraine.

List of references:

1. Seriogin, S.M. Humanistic paradigm in the concept of Public Service of Ukraine / S. Seriogin; Coll. Of scientific materials. Conf. DRIDU NADU, September 2008 – D: DRIDU NADU, 2008. P. 4 – 7.
2. The Decree of the President of Ukraine «On Strategy of Personnel Policy for 2012-2020» Official Journal of the President of Ukraine, the official publication on 03.02.2012, № 4, p. 68, Article 127
3. The Law of Ukraine «On State Service» of 10.12.2015, № 889-VIII Governmental Courier, official publication on 03.02.2015, №21

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК СФЕРА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Нашинець-Наумова А.Ю., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри правознавства
Київського університету імені Бориса Грінченка

Загальносвітові тенденції постіндустріального розвитку істотно змінюють інформаційні відносини в суспільстві. Наростання різноманітних інформаційних потоків, їх інтенсифікація служать ознакою переходу суспільства від індустріальної до інформаційної стадії розвитку. Інформація поступово перетворюється на чинник, вирішальним чином впливає практично на всі сфери суспільного життя, вона стає стратегічним ресурсом, багато в чому визначальним економічним і політичним потенціалом держави.

В Україні активно розвивається процес становлення нової державності та державної служби. Цей процес визначають ряд факторів: а) кризово-депресивний стан суспільства і, відповідно, криза управління; б) вплив загальносвітових тенденцій на зміну ролі і місця інформаційних технологій в системі публічного управління. Тут особливої гостроти набуває проблема раціонального формування, використання інформаційних ресурсів та перспективних комп'ютерних технологій в інтересах вдосконалення принципів і методів публічного управління в Україні. У цих умовах позначаються особливі вимоги до професійної культури державних службовців, професійно-функціонального розвитку державної служби [1, с. 87].

Вирішення цих проблем – один із пріоритетних напрямків діяльності органів державної влади. Наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 № 149 був розроблений порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [2]. Даний порядок передбачає створення передумов для розвитку ефективного вітчизняного сектора новітніх інформаційних технологій, орієнтацію як на внутрішні, так і зовнішні ринки.

Однак виконання даного порядку ускладнено сформованими стереотипами управлінської діяльності, що не враховують сучасні підходи до реалізації процесу управління. У числі їх можна відзначити невідповідність кадрового потенціалу

державної служби вимогам сучасного рівня, слабке використання передових інформаційних технологій в публічному управлінні.

Проблема ставлення до процесу інформатизації на місцях гостро актуалізована практично у всіх сферах. Розроблено досить широкий спектр комп'ютерних програм, покликаних полегшити працю працівників сфери публічного управління. Це різні правові інформаційні системи («ЛІГА: ЗАКОН», «Інфодіск: Законодавство України», «Парус-консультант», «Право»), відомчі АРМи (автоматизовані робочі місця) (АРМ бухгалтера, АРМ економіста, АРМ керівника тощо), експертні системи. Вони доступні органам публічного управління всіх рівнів і рекомендовані для широкого практичного застосування. Однак в їх реалізації є певні складності. Якщо правові інформаційні системи отримали визнання і широко використовуються практично всіма управлінськими ланками, то інші програмні продукти, спрямовані безпосередньо на підвищення якості управлінської діяльності або не використовуються, або використовуються вкрай недостатньо [3, с. 56].

Реалізація державної інформаційної політики в галузі використання інформаційних технологій є безперервним, складним і довгостроковим процесом.

Єдність реалізації державної інформаційної політики в галузі використання інформаційних технологій забезпечується за допомогою умов:

• формування загального інформаційного простору і захищеного інформаційного середовища органів державної влади;

• розробка єдиних стандартів і вимог до основних елементів інформаційно-технологічного забезпечення;

• створення єдиних загальнодержавних інформаційних ресурсів;

• створення єдиної системи підвищення кваліфікації державних службовців в сфері інформаційних технологій;

• єдністю нормативно-правової та методичної бази в сфері використання інформаційних технологій.

У той же час за свідченням міжнародних експертів, щодо ефективності публічного управління та якості надання адміністративних послуг, Україна знаходиться в середині рейтингу [4, с.50]. По ряду інтегральних показників, які використовуються в міжнародній практиці, Україна значно поступається не лише розвиненим країнам, але й більшості країн Східної Європи. Згідно з індексом GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), який визначається один раз в два роки Світовим Банком та оцінює ефективність публічного управління в 209 країнах, Україна за такими показниками, як ефективність роботи уряду, якість законодавства, верховенство закону і контроль за корупцією, знаходиться в нижній частині рейтингу [5].

Але незважаючи на такі рейтинги органи державної влади створюють і використовують інтернет-сайти для розміщення інформації про свою діяльність, а також для надання послуг і забезпечення інтерактивного інформаційного обслуговування громадян і організацій. Проведені моніторинг і оцінка ефективності використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади є основою для уточнення напрямів реалізації державної політики і коригування державних програм і проектів в цій сфері. Важливим етапом в сфері забезпечення відкритості органів державної влади стало прийняття Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [6], який регулює правовідносини, пов'язані з доступом до інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, забезпечуючи тим самим їх прозорість і реалізацію конституційного права громадян вільно збирати і отримувати інформацію.

Незважаючи на вжиті заходи, рівень використання ІКТ та сучасних інформаційних систем в системі публічного управління в органах державної влади

залишається недостатнім для кардинального підвищення ефективності діяльності державних службовців.

У зв'язку з цим необхідно значно підвищити ефективність публічного управління і кардинально поліпшити діяльність органів виконавчої влади на основі переходу на масове використання ІКТ.

Література:

1. Усаченко Л.М. Історія державного управління в Україні: Навч. посіб. / Л.М. Усаченко, В.І. Тимцуник. – К. : «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 292 с.
2. Про затвердження переліку і порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний уряд» : Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003. – №149.
3. Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління / А.В. Соколов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. –№4. – С.55-59.
4. Капогузов Е.А. Институциональные аспекты оценки эффективности государственного управления / Е.А. Капогузов // Наукові праці ДонНТУ. – 2011. – Випуск 40-2. – С.48-54.
5. Михайлов Г. Прогнившее госуправление / Григорий Михайлов // Независимая. – 2011. – 26 мая.
6. Про доступ до публічної інформації*:* Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

ПРОБЛЕМНІ ПОЛОЖЕННЯ ПОСТАНОВИ КМ УКРАЇНИ «ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПРАВИЛ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ» (2016 РОКУ, № 65)

Озерський І.В., *доктор юридичних наук,*
доцент, радник юстиції, професор кафедри правознавства
Полтавського університету економіки і торгівлі

Як відомо, 1 березня 2016 року на урядовому порталі оприлюднена постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» (2016 р.) [1]. У даній постанові *[1]*, а точніше її правилах *[2] Кабмін вимагає від державних службовців утримуватися від публічної критики органів державної влади й їхніх посадових осіб.* Як стверджується на порталі, метою прийняття Урядом рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців є відновлення громадської довіри до діяльності державних органів. У передмові до документу сказано, що за основу акта взято запроваджену в Польщі «модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів» *[3]*.

Євросоюз позитивно оцінив вимогу означеної постанови. Про це в своєму інтерв'ю підкреслив прес-аташе представництва ЄС в Україні Д. Стулік. За його словами, подібні етичні кодекси діють в країнах ЄС. І це правило діє в країнах ЄС, адже ніхто з європейських держслужбовців публічно не критикує свою службу, де вони працюють. Прес-аташе, зауважив, що уведення цієї норми – рекомендації Організації економічного співробітництва і розвитку (OECD), яка допомагає розробляти закони і кодекси для держслужби в європейських країнах є конче

важливим для нашої держави. Втім, на думку дипломата, дотримання етичних правил передусім залежить від культури самих держслужбовців *[4]*.

Відповідно до Правил, державні службовці мають дотримуватися таких принципових засад у своїй діяльності як: служіння державі і суспільству; гідна поведінка; доброчесність; лояльність; політична нейтральність; прозорість і підзвітність; сумлінність. Служіння державі, серед іншого, передбачає «формування позитивного іміджу держави», а гідна поведінка – недопущення навіть поза держслужбою «вчинків, які можуть зашкодити інтересам держслужби чи негативно вплинути на репутацію держслужбовця». У свою чергу «лояльність», відповідно до постанови, передбачає: утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їхніх посадових осіб; коректне ставлення до керівників і співробітників держоргану під час виконання обов'язків.

Крім того, від державних службовців вимагається: недопущення впливу політичних інтересів на їх дії та рішення, відмову від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій, уникнення використання символіки політичних партій тощо. Етична поведінка також передбачає пріоритет загального блага громадян над особистими чи корпоративними інтересами, неприпустимість використання держмайна в особистих цілях; недопущення конфлікту інтересів, ненадання комусь переваг.

Також до доброчесності віднесено «нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом. Для державних службовців I та II категорії передбачається облік телефонних розмов та особистих зустрічей із представниками політичних партій, народними депутатами, суб'єктами господарювання або їх уповноваженими особами, а також надання інформації про такі розмови та зустрічі. За такі порушення цих правил держслужбовці несуть «дисциплінарну відповідальність відповідно до закону».

З одного боку, відповідна постанова враховує прогресивний і успішний досвід країн-членів ЄС. Адже, як ми раніше зазначали, за основу акта взято запроваджену в Польщі модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів. Прийняття акта започатковує єдині обов'язкові вимоги до стандартів етичної поведінки, доброчесності у діяльності державних службовців, а також сприятиме недопущенню тиску з боку представників бізнесу чи політичних сил на посадовців державних органів *[5]*.

Однак, з іншого боку, як стверджує медіаюрист О. Бурмагін, Постанова Кабміну, щодо заборони критики влади, порушує стандарти свободи поглядів, а отже не виключено, що після його застосування буде порушена не одна судова справа. На думку, автора, якщо така справа (щодо заборони критики влади) дійде до Європейського суду, то Україна таку справу програє *[6]*. «Таке обмеження для посадовців, чиновників необґрунтоване і воно зайве. Відтак, запроваджувати таке тотальне обмеження нічого спільного з правами людини не має, наголошує О. Бурмагін. Ця постанова може стати каральною для «незручних» працівників, і може бути підставою для застосування до останніх дисциплінарної відповідальності, оголосити догану, потім – другу догану, потім – звільнення *[6]*.

Цієї ж думки притримуються й медіаюристи В. Таран та О. Бурмагін, вважаючи, що держслужбовця який не згодний з діями свого керівника, фактично можна притягти до дисциплінарної відповідальності лише за висловлювання на прес-конференції чи за пост у Facebook. Тому, наголошується про уникнення терміну «критика», або хоча б його детальне пояснення, адже норми означених правил

етичної поведінки мають бути вдало, розумно виписані, аби у подальшому унеможливити необґрунтовані судові позови *[7]*. Такі заборони, як справедливо зазначив Г. Канєвський, лише підсилюють деградацію та низьку культуру, яка панує зараз у владних кабінетах держслужбовців. Очевидно, що таке рішення Кабміну викликане низкою інцидентів із критикою на адресу влади, і є, на думку автора, прямим свідченням того, що перші особи Кабміну побоюються політичної конкуренції. У свою чергу конфлікти всередині органів влади лише зростатимуть, і жодні заборони тут не допоможуть *[8]*.

Не варто забувати, що більшість топ-чиновників, на яких повинна розповсюджуватися заборона на критику своїх колег – це політики, чия головна функція власне і полягає у тому, щоб публічно говорити про вади та проблеми. А отже, можна не сумніватися, що результатом вищезгаданої постанови стане лише збільшення критики на адресу уряду *[9]*. Погоджуючись з позицією Г. Канєвського, вважаємо, що нечітко виписані норми в постанові можуть лише спровокувати ескалацію конфліктів у судах *[8]*. Адже, чиновники, яких влада намагатиметься притягти до дисциплінарної відповідальності за подібні висловлювання, будуть настирно сперечатися з Кабміном уже в судах та вимагатимуть відшкодування принаймні моральної шкоди.

Між іншим, голова Одеської обласної державної адміністрації Міхеїл Саакашвілі заявив, що має намір порушувати означену нами вище постанову уряду. Політик, також нагадав тим, хто ухвалював цю постанову, про те, чим закінчилося, за його словами, «аналогічне ухвалення законів 16 січня». Як відомо, «закони 16 січня», що суттєво обмежували громадянські права і свободи громадян, а тому їх ухвалення посилювало напруженість у протистоянні між владою і демонстрантами Майдану *[10]*.

На слушну думку народного депутата України І. Суслової «Уряд плутає поняття етичного регулювання з тотальним контролем. Коли в державі існує низка органів, уповноважених слідкувати за дотриманням антикорупційного законодавства та здійснювати негласні слідчі дії, подібний документ не може не викликати тривогу. Встановлення подібних норм і вимог до держслужбовців І-ІІ категорій виглядає, з огляду І. Суслової ,м'яко кажучи, дещо дивним. Адже не слід забувати, що державні службовці мають загальнолюдські права, – наголосила політик [11]. Щодо цих прав, то вони досить чітко виписані в Основному Законі України – Конституції, а саме в ст.ст. 21, 22, 34, 54, 64 [12]. Кабмін у свою чергу такою постановою замість того щоб вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина згідно названих норм та п. 2 ст. 116 Конституції, порушує означені вимоги Основного Закону.

Література:

1. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців [Електронний ресурс] : постан. Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/
2. Правила етичної поведінки державних службовців [Електронний ресурс] : затв. постан. Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/
3. Кабмін заборонив держслужбовцям критикувати органи влади і їх керівників http://novynarnia.com/2016/03/01
4. ЄС оцінив заборону держслужбовцям України критикувати владу [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://news.liga.net/ua/news/politics/9355658s
5. Федерація профспілок України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.fpsu.org.ua

6. Постанова, що забороняє критику влади, порушує свободу поглядів – медіа юрист [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://hromadskeradio.org/2016/03/01
7. Критика влади: підводні камені рішення українського уряду [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://ukr.obozrevatel.com/news/67085
8. Експерт про заборону критики влади: такі рішення Кабміну викличуть зворотню реакцію [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.slovoidilo.ua/2016/03/01
9. Продукування документів, які ніхто не виконуватиме [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://grominfo.eu/news/ru/policy/13th-floor/76321
10. Саакашвілі попередив, що буде порушувати постанову про утримування від критики влади [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.radiosvoboda.org/content/news/27583616.html
11. «Я проти встановлення поліцейської держави в Україні», – Ірина Суслова про постанову КМ, якою держслужбовцям заборонено критикувати владу [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://iamir.info
12. Конституція України : прийнята на 5-ій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ МОТИВАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Сабадош Г.О., *кандидат економічних наук,*
доцент кафедри макроекономіки та державного управління
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

Ефективність публічного управління доцільно розглядати через оцінку сукупності державних управлінських рішень.

Цілі суспільства є основою для складання системи критеріїв оцінки ефективності діяльності всіх гілок влади через ефективність та результативність системи управлінських рішень.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Більшість сучасних дослідників визначають ефективність, як інтегральну і структуровану характеристику діяльності, яка є не лише показником, але і процесом, який необхідно організувати і управляти [1-3].

Оцінка ефективності, для всіх сучасних публічних організацій має бути безперервним процесом, що повинен включати вибір системи показників ефективності, розробку стандартів та нормативів ефективності [1].

Оцінка концентрується на взаємозв'язку потенціалу органів державної влади і результатів діяльності при постійному співставленні тактичних із стратегічними цілями, а також залученні службовців у процеси контролю якості, їх навчанні, збільшенні їх компетентності і мотивації (рис. 1).

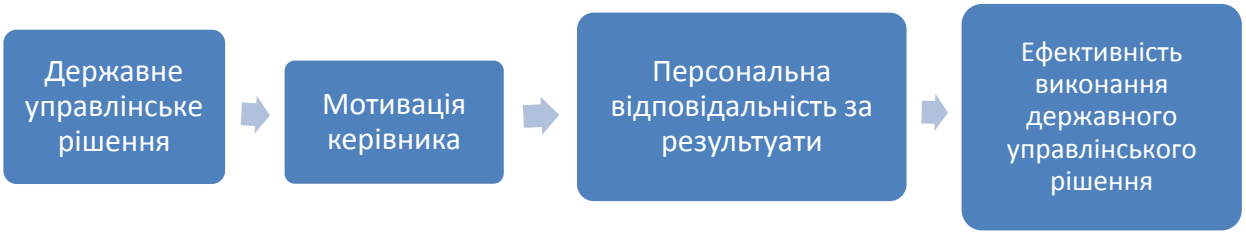


Рис. 1. Взаємозв'язок персональної мотивації керівника з ефективністю реалізації державного управлінського рішення

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства.

Успішність досягнення цілей державних органів в значній мірі визначається ініціативністю і зацікавленістю керівного складу, а значить, їх зацікавленістю в кінцевому результаті.

Діяльність керівника специфічна тим, що він лише побічно впливає на досягнення результату – організовує роботу з виконання завдань, але сам безпосередньо в ній практично не бере участь, так що його особистий внесок виділити складно. Разом з тим його роль у досягненні результату є визначальною в силу покладених на нього обов'язків і відповідальності.

При управлінні результативністю стимулювання заступників міністрів, їх помічників, керівників агентств та служб ґрунтується на системи цілепокладання державного органу на рівень ключових керівників. Іншими словами, завдання державного органу проектується на рівень керівництва і багато в чому стають завданнями самих керівників. Відповідно, критерії результативності державного органу виступають критеріями результативності їх керівників.

У ряді зарубіжних країн, наприклад, передбачена персональна відповідальність керівника за досягнення тієї чи іншої мети державного органа. При успішному досягненні завдань керівник отримує додаткове винагороду, в іншому випадку він може бути знижений на посаді чи звільнено з державної служби [5].

Управління результативністю службовців вищих посад в даний час практикується в Сполучених Штатах, Канаді, Великобританії, Новій Зеландії, Австралії, Нідерландах, Франції, Німеччини, Бельгії, Бразилії, Кореї та інших країнах.

У Канаді основний зв'язок між цілями діяльності органу влади і якістю праці міністрів та їх заступників встановлюється при формуванні угоди про результативність. Для інших державних службовців керівного складу завдання визначаються шляхом поділу та уточнення цілей, які встановлені перед їх безпосередніми керівниками.

Кінцеві результуати є обов'язковими, Вони пов'язані з бізнес-планом департаменту і його пріорітетними завданнями. В угоду про результативність та якість включаються від 4 до 7 поточних зобов'язань в сферах фінансового

менеджменту, управління людськими ресурсами, планування, розробки політики та управління реалізації державних програмами, а також саморозвитку.

Ключові зобов'язання, як правило, щорічно змінюються у відповідності з трансформацією пріоритетів діяльності державного органу. На плановий період встановлюється від одного до трьох ключовихз завдань, які оцінюються за трьома ключовими критеріями [5]

Безпосередньо процедура оцінки здійснюється Адміністрацією Тайної Ради. Основою підсумкової оцінки результативності є оцінка державним службовцям своєї діяльності по виконанню зобов'язань, встановлених в угоді про результативність [5].

Система матеріального стимулювання керівного складу органів влади у Канаді базується на поточних та ключових зобов'язаннях виконання поточних зобов'язань є умовою отримання базового окладу. У випадку виконання ключових зобов'язань керівник має право на отримання одноразових виплат додатково до базового окладу. Рішення щодо одноразових виплат приймається на підставі результатів кожного звітного періоду.

У Німеччині управління державною службою базується на принципах веберівскої бюрократії. Незважаючи на це принципи управління результативністю поширюються на всі рівні службовців [5].

Одним з напрямків реформи державної служби 1997 року було впровадження системи оплати праці за результатами. Дана інновація супроводжувалася спротивом як на федеральному, так и регіональних рівнях. Проте зараз премії службовцям керівних посад у Німеччині виплачуються щомісяця и досягають 7% базового окладу, рішення про встановлення премії за результатами приймається безпосереднім керівником на підставі ефективності роботи службовця керівного складу у попередній рік. [5].

У Південній Кореї в 2006 р. в системі вищих посад державної служби була проведена реформа, що припускає впровадження принципів управління за результатами. Система оцінки результативності в Південній Кореї, в першу чергу, спрямована на виявлення найбільш успішних керівників.

Для оцінки результативності діяльності службовців вищих посад застосовується метод «360 градусів», який передбачає не тільки вивчення думки керівника, а й колег і підлеглих. Використання даного методу сприяло підвищенню довіри службовців до впровадженню оплати за результатами [4]. При досягненні певного рівня результативності керівнику призначається премія. Підсумки оцінки результативності враховуються при звільненні, просуванню і переведенні на іншу посаду.

Разом з тим у ряді держав відмовилися від впровадження даної технології. В Іспанія, Японія, Казахстан та інших країнах ця технологія не принесла очікуваних результатів.

Незважаючи на масштабність застосування даної технології у світовій практиці і широко розповсюдження думки про її успішність при вирішенні питань стимулювання керівного складу державних органів, існують дослідження, що критикують дане переконання.

Слід також враховувати, що такі зовнішні мотивуючі фактори, як грошова винагорода, не завжди можуть бути дієвими для керівників державних органів (у порівнянні з топ-менеджерами комерційних компаній) [3]. Більш того, при аналізі досвіду застосування оплати за результатами службовців керівного складу у розвинутих країнах, ряд дослідників прийшли до висновку, що управління результативністю спрямоване більшою мірою на професійний розвиток і кар'єрне зростання, а не поточне підвищення розмірів заробітної плати [2, 5].

Персональна відповідальність керівників за ефективність реалізації державних управлінських рішень можливо надасть можливість подолати в Україні тотальну неефективність державної служби. Критерії цільового та економного використання публічних кошів, персональна відповідальність у разі відсутності позитивних результатів, мають бути основою системи оцінки ефективності керівників на посадах в органах державної влади.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник /В. Д. Бакуменко // – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
2. Бочарова, А. К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : препринт WP14/2012/05 [Текст] / А. К. Бочарова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 68 с. – 65 экз.
3. Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих../ Божья-Воля А.А// Вопросы государственного и муниципального управления. –НИУ ВШЭ, 2009. № 2. – С. 81-102
4. Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень : навч.-метод.матеріали / М. С. Орлів ; упоряд. Г. І. Бондаренко. – К. : НАДУ, 2013. – 40 с.
5. Forest V. (2008). Performance-related pay and work motivation: theoretical and empirical perspectives for the French civil service // International Review of dministrative Sciences. 2008. P. 74-325.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ

Сидєльніков О.Д., *аспірант*
кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

З самого початку свого виникнення держава, як політична форма людського соціуму, виступає суб'єктом управління суспільними справами. Її управлінське (функціональне) призначення полягає в тому, що, здійснюючи вплив на суспільні процеси в різних сферах життя, вона долає суперечності між інтересами різних соціальних груп і таким чином забезпечує нормальний розвиток суспільства. Цей вплив здійснюється завдяки різним видам діяльності (функціям) держави. Функції держави – це такі напрямки діяльності, які виражають її сутність та соціальне призначення в галузі управління справами суспільства [1, с. 68].

Однією з найголовніших функцій держави є охорона прав і свобод людини та громадянина. Зміст та значення цієї функції закладені у положеннях ст. 3 Конституції України де вказано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Важливим напрямком державної діяльності у вказаній сфері є гарантування захисту таких прав. Забезпечення непорушності прав, свобод та законних інтересів людини від різного роду порушень здійснюється завдяки законодавчій регламентації способів їх захисту. У зв'язку з цим, особливо актуальними є питання захищеності прав особи у спорах з публічною адміністрацією.

Ця категорія спорів, які мають назву адміністративних, об'єктивно є найчисельнішою у порівнянні з іншими групами правових конфліктів, що виникають у публічній сфері. Адже усі громадяни протягом життя неодноразово вступають у відносини з органами публічної адміністрації, які не завжди забезпечують реалізацію належних громадянам прав, а нерідко і порушують їх. Тому у багатьох випадках між громадянами і створюваними ними юридичними особами, з одного боку, та органами публічної адміністрації, з іншого, виникають публічно-правові спори [2, с. 18-19].

У разі виникнення зазначених конфліктів законодавством передбачено декілька способів захисту приватною особою своїх інтересів. Так, зокрема, відповідно до ст. 55 Основного Закону, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. З метою реалізації вказаного конституційного положення було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та створено систему спеціалізованих адміністративних судів. Запровадження адміністративної юстиції стало важливим кроком на шляху побудови правової держави та, поміж іншим, дало поштовх розвитку інституту примирення держави з громадянином.

Так, ч. 1 ст. 113 КАС України передбачає, що сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Це положення є надзвичайно прогресивним та надає сторонам спору можливість мирно вирішувати конфлікти, що виникають між ними. Врегулювання спору характеризується низкою переваг перед його судовим вирішенням. Вказані переваги характерні як для приватної особи так і для держави, яка є стороною спору.

Фахівці у галузі адміністративного права та практикуючі юристи неодноразово наголошували на тому, що судове вирішення спору потребує залучення значних матеріальних ресурсів, а сам судовий процес є досить тривалим та неефективним. Крім того, судове рішення по справі не завжди є прийнятним для усіх сторін спору, оскільки вказаний акт засновується на жорстких правових нормах. Результатом цього є закінчення спору у формальному значення, але соціальний конфлікт, невдоволення та неприязнь зберігаються, що шкодить суспільному розвитку.

Розв'язання цих проблем знаходиться в площині дієвого використання інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві, а також у популяризації альтернативних способів вирішення спору (медіації), необхідність запровадження яких в публічно-правовій сфері нині активно обговорюється. Серед основних переваг, які притаманні способам врегулювання адміністративних спорів можна виокремити їх ефективність, оскільки за результатами таких процедур усі конфліктуючи суб'єкти залишаються задоволеними остаточним вирішенням спору та добровільно виконують умови примирення.

Тим не менш, активне використання процедур примирення у публічно-правовій площині натикається на низку проблемних моментів, які опосередковано пов'язані з правовим положенням держави у цих процесах. Справа в тому, що примирення сторін в адміністративному судочинстві функціонує на засадах добровільності та вільного волевиявлення учасника адміністративного процесу. Але, 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. Тобто ініціативність та дискреція державного органу суттєво обмежена законодавством, що обумовлює певні складнощі при укладенні мирової угоди.

У зв'язку з вищевказаним, дружнє врегулювання адміністративних спорів не набуває широкого поширення в Україні, а державні органи віддають перевагу

довготривалим судовим процесам замість того, щоб використовувати більш прогресивні процедури припинення суперечок з приватними особами. Слід погодитися з думкою Д. Л. Давиденка, який стверджує, що через психологічні причини державний службовець із самого початку побоюється взяти на себе відповідальність за самостійне прийняття рішення з вирішення спору, а без цього примирення неможливе. Юридичною складністю є дія для службовців принципу «все заборонено, крім того, що прямо дозволено». Це явно звужує коло можливих рішень спірного питання [3, с. 1].

Отже, з метою дієвого захисту прав, свобод та законних інтересів громадян від різного роду посягань з боку публічної адміністрації, держава має віддавати перевагу мирному врегулюванню суперечностей, що виникають в процесі здійснення державного управління. Застосування інституту примирення сторін в адміністративному процесі, а також медіації при позасудовому врегулюванні спору має стати пріоритетом державної політики, оскільки ці механізми успішно використовуються у західних країнах та здатні позитивно відобразитись на взаємовідносинах державної влади і суспільства.

Безсумнівним є те, що реалізація вказаних кроків є неможливою без внесення змін до вітчизняного законодавства в сфері державної служби. Так, важливим є закріплення на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів пріоритетності врегулювання правових конфліктів де стороною є державний орган. Зазначене положення дозволить переорієнтувати діяльність державних службовців та спрямувати її на застосування прогресивних процедур примирення.

Крім того, ефективне застосування інституту примирення сторін та альтернативних способів вирішення адміністративних спорів неможливе без закріплення повноважень державного службовця на ініціювання цих процедур, оскільки зараз подібні дії є неможливими. Державний орган може примиритися з приватною особою лише у разі звернення самої особи із відповідною пропозицією до державного органу.

Щодо нового Закону України «Про державну службу», який набуває чинності 1 травня 2016 року, то його положення цілком відповідають ідеям, що відстоюються нами у роботі. Так, зокрема, у преамбулі документу вказано, що закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. Оскільки вченими неодноразово доводилась перевага та економічність мирного врегулювання спорів, то цілком доречними видаються вказані положення для переосмислення державної політики у зазначеній сфері. Крім того, одним із принципів державної служби у законі визначається ефективність, яка полягає у раціональному і результативному використанні ресурсів для досягнення цілей державної політики. Це вкотре обґрунтовує необхідність запровадження вищевказаних змін, так як мирне врегулювання спорів дозволить раціонально використовувати ресурси, які держава спрямовує на ліквідацію публічно-правових конфліктів.

Таким чином, задля належної реалізації функцій держави із вирішення суперечностей, що виникають у суспільстві, а також з метою ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів громадян у спорах з представниками органів державної влади, необхідно здійснити переформатування державної політики у сфері вирішення адміністративних спорів. Зазначені зміни позитивно вплинуть на відносини приватного сектору із публічною владою та забезпечать сталий розвиток суспільних зв’язків між ними.

Література:
1. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
2. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади / Практичний посібник / Сало Л.Б., Сенюта І.Я., Хлібороб Н.Є., Школик А.М.. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с.
3. Давыденко Д. Л. Примирительные процедуры и административные споры/ Д.Л. Давыденко // Политическая экспертная сеть Кремль. Орг. – 22 июля 2010г. – 2 с.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ

Собакарь А.О., *доктор юридичних наук, професор,*
професор кафедри тактико-спеціальної підготовки
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
Нестерцова-Собакарь О.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Ключовим елементом системи публічного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни, є державна служба. В умовах здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу України до Європейського Союзу особливо актуального значення набуває наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС. І це має бути пріоритетом на найближчу перспективу, адже від ефективного функціонування інституту державної служби залежить не тільки додержання законних прав і свобод громадян, а й розвиток країни в цілому. При цьому необхідно побудувати власну модель державної служби, яка виправдає і задовольнить сподівання і потреби суспільства в частині, зокрема, надання доступних і якісних публічних, в тому числі, адміністративних послуг, а також буде спроможна забезпечити план проведення державних реформ та успішний розвиток всієї країни.

Важливим кроком на шляху створення в Україні ефективного інституту державної служби стало прийняття довгоочікуваного (і доволі революційного, як зазначають окремі експерти) Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», який визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Названий закон містить багато позитивних новел, а саме (і найголовне) змінено погляд на призначення державної служби, виходячи з якого остання має сприйматись не як суто допоміжний інститут держави щодо функціонування його органів, а передусім як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини та інтересів суспільства. Крім того, законом розмежовано політичні та адміністративні

посади державної служби; змінено систему класифікації посад державних службовців; закладено суттєве розмежування трудового законодавства та законодавства про державну службу; запроваджено процедуру відкритого конкурсного відбору; визначено вичерпний перелік підстав для звільнення, що є захистом від свавілля керівників; деталізовано регулювання низки процедурних питань, пов'язаних із вступом на державну службу та її проходженням, зокрема в частині випробування при призначенні на посаду, оцінювання службової діяльності, підвищення професійної кваліфікації, притягнення до юридичної відповідальності, передачі справ і майна при звільненні тощо; вперше підвищено питому вагу посадового окладу в структурі зарплати та запроваджено залежність його мінімального розміру від встановленого розміру мінімальної зарплати; закріплено гендерний принцип рівності прав на державній службі, що передбачає однаковий для жінок і чоловіків граничний вік перебування на службі (65 років); передбачено заходи щодо суттєвого скорочення загальної чисельності державних службовців, насамперед шляхом виключення з інституту державної служби посад допоміжного персоналу і т.ін.

Попри перелічені позитивні ключові новели цього закону, інститут державної служби допоки рано назвати досконалим і головне ефективним. У самому законі багато незрозумілих речей, які викликають багато запитань.

По-перше, здавалось би, гаслом «прозорості» пронизано весь текст нового закону «Про державну службу», що, насамперед, пов'язано із запровадженням процедури проведення відкритих конкурсів під час призначення державних службовців (глава 2 закону). Однак законодавець не звертає достатньо уваги ані на суб'єктний склад конкурсних комісій, ані на незалежність процедури їхнього формування. Закон фактично дозволяє формувати конкурсні комісії на розсуд керівництва органу, забезпечуючи «свої правила гри». Підтвердженням тому слугує ч. 1 статті 27, де зазначено, що конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» проводить комісія у складі не менше п'яти осіб, утворена керівником державної служби в державному органі. При цьому участь представників громадських об'єднань взагалі є необов'язковою, вони «можуть» залучатися до складу комісії та й лише на конкурсній основі.

По-друге, заміна атестації та оцінки виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків і завдань щорічним оцінюванням результатів службової діяльності державного службовця виглядає недоречним, адже суть при цьому залишиться незмінною (стаття 44 закону). Крім цього законодавцем не передбачено чітких критеріїв оцінювання результатів службової діяльності.

По-третє, залишається відкритим питанням так званий «політичний нейтралітет», адже тепер усім державним службовцям (крім службовців категорії «А») дозволяється не зупиняти членство в політичній партії та суміщати державну службу з виконанням повноважень депутата місцевої ради.

По-четверте, законом скасовано так би мовити «неефективний» інститут кадрового резерву. Дійсно, ефективність останнього в Україні є неоднозначною. Його формалізація обумовила ситуацію, коли особа, включена до кадрового резерву, лише у виняткових випадках може її зайняти. Сам же інститут кадрового резерву став сумнівним способом заходження на державну службу поза конкурсом. Тобто, функція кадрового рекрутінгу, що мала втілитись в інституті кадрового резерву, на сьогодні не діє. Проте, на наше переконання, названий інститут ще не вичерпав свій потенціал і має бути модернізованим до вимог сьогодення.

Більш того, в умовах конструктивного використання європейського досвіду підготовки державних службовців у новому законі проігноровано питання

здійснення наставницької діяльності, реалізація якого у вітчизняній практиці є вкрай необхідною.

По-п'яте, викликає критичні зауваження і соціальний захист державних службовців, адже в законі передбачається нарахування пенсії на загальних засадах та відсутня норма про можливість підвищення заробітної плати.

По-шосте, встановлена законом система дисциплінарної відповідальності державних службовців (глава 2) з вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності (стаття 65 Закону) та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки, з одного боку є позитивним зрушенням у розв'язанні цієї проблеми, але з іншого, − сумнівною видається можливість передбачити всі підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності.

До того ж, в законі передбачено створення в органах державної влади постійно діючих дисциплінарних комісій, що розглядатимуть дисциплінарні справи працівників та визначено порядок створення таких комісій. Водночас, викликає відвертий подив «постійний» склад таких комісій та «компетентність» одних і тих же членів щодо професійного та об'єктивного розгляду дисциплінарних справ.

Названими застереженнями не вичерпуються проблеми реформування інституту державної служби. Новий Закон України «Про державну службу» викликає ще чимало актуальних запитань, серед яких, наприклад, що робити з держслужбовцями, які підпадуть під скорочення, що робити з працевлаштуванням таких осіб та ще багато інших. Однак для того, щоб так звана «реформа» не стала надалі черговим «косметичним ремонтом», необхідно, щоб ці процеси базувалися на науково-обґрунтованій концепції. Це означає, що така концепція повинна бути законодавчо зафіксованим відображенням світоглядної позиції вищого політичного керівництва держави в питаннях про соціальне призначення державної служби, її місце і роль в суспільстві, цілях, завданнях. Зрозуміло, що механічна зміна одного закону на інший не може стати панацеєю від усіх лих, що мають місце у зазначеній сфері. Потрібна злагоджена системна робота на всіх рівнях, кінцевою метою якої може стати створення принципово нового інституту державної служби європейського зразка.

ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ У ЧАСТИНІ ТЛУМАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА»: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНІВ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ У РЕДАКЦІЇ 1993 ТА 2015 РР.

Тернущак М.М., *кандидат юридичних наук,*
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
та міжнародного кримінального права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Безумовно, сьогочасні зміни у контексті реалізації адміністративної реформи, а саме початок децентралізації, оптимізація зайвих бюрократичних процедур-перепон, у частині удосконалення дозвільної системи публічної адміністрації шляхом мінімізації необхідних дозволів, утворення сервісних структурних одиниць – центрів надання адміністративних послуг, задля спрощення порядків отримання відповідних послуг та пришвидшення вирішення індивідуальних запитів громадян, впровадження, все більшої кількості, електронних сервісів центральними органами виконавчої влади, виступають тими позитивними факторами, так званими

практичними здобутками, що держава, у лиці Кабінету Міністрів України, повсякчас демонструє суспільству в якості результату власної діяльності.

Україна відносно нещодавно здобула власну незалежність, якісь 25 р., левова частина апарату державних службовців, що наразі займають посади в державних органах країни, формувалася в Радянському Союзі, вивчаючи ази державного управління на основі вчення марксизму-ленінізму. Тоді, країна працювала та розвивалася за залізною завісою, не сприймаючи та не впроваджуючи принципи капіталізму в ринковій економіці. Натомість, віталися принципи економічного планування, особливо, на певні періоди, п'ятирічки, семирічки і. т. д. Жорстке державне управління, практично всіма секторами економіки, відсутність та заборона площадок введення малого, середнього та великого бізнесу, орієнтація на експорт природніх ресурсів, що, по-суті, є національним надбанням кожної держави, і на основі цього формування бюджету, звичайно спричинило розпад тодішнього тоталітарного державного утворення.

Незалежна держава Україна поступово дослуховуючись волі суспільства, обрала шлях євроінтеграції, що в першу чергу, передбачає радикальні зміни у підходах до реформування організації та методів управління публічної влади.

Як приклад, в Європейському союзі, термін «держава» асоціюється із термінами «правопорядок» та «сервіс». Поєднуючи відповідні терміни в єдине гармонійне визначення, екстраполюючи їх в практичну площину об'єктивного розвитку суспільства, відзначимо, що з однієї сторони, *державу* слід розглядати, як публічну організацію сервісного типу, ціллю якої є задоволення публічного інтересу, у частині безперешкодного доступу в отриманні адміністративної послуги, з іншої це правоохоронна та право-забезпечувальна установа, з акцентом на реалізацію превентивної функції, у контексті забезпечення правопорядку та особистої безпеки осіб, що перебувають на її території».

На науково-теоретичному рівні, підвалини організації функціонування виконавчої влади, виступають предметами дослідження наук конституційного та адміністративного права, при чому, адміністративному праву відводиться ключова роль у вивченні інститутів «публічної служби», методів та форм публічного управління.

Згідно чинного законодавства, категорія «публічна служба» є нормативно визначена, мова йде про Кодекс адміністративного судочинства України, що деталізує цю категорію, як 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 [1].

Тому логічно, в межах вищезазначеного кодифікованого положення, класифікувати публічну службу на державну та муніципальну (в органах місцевого самоврядування). Більше того, даний розподіл визначений на законодавчому рівні, законами «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». При чому, державну службу доцільно розмежовувати, які і в залежності від гілки влади (на виконавчу, законодавчу, судову), так і в залежності від спрямованості (в цивільних, правоохоронних та військових органах), а також окремо виокремлювати політичну службу.

Тривалий час, починаючи з моменту оголошення незалежності, державну службу ототожнювали із певним привілеєм, методом збагачення, можливістю на свою користь вирішувати потрібні питання. Однак, як ситуація продемонструвала, що все це призвело до вираження хвилі бурхливих подій, які, як наслідок, виступили в якості поштовху до вищезазначених реформ у сфері публічного управління.

Тому, цілком не дивно, що в контексті запровадження плану подальшої реалізації реформ, постало питання і докорінної зміни законодавчого забезпечення, правової основи, себто розробки та прийняття повністю нового закону «Про державну службу», а не внесення ілюзорних техніко-юридичних змін-доповнень, як це робилося раніше. Відтак, актуальність у потребі прийняття нового закону «Про державну службу», що незабаром повинен замінити діючий, який діє ще із 1993 р., була очевидною та повністю відповідає очікуванням суспільства. До речі, прийняття цілковито оновленої редакції закону «Про державну службу», було однією із вимог Європейського Союзу.

Новим законом «Про державну службу» передбачено низку новацій, які стосуються введення нового категоріально-термінологічного апарату (до прикладу термінів: «безпосередній керівник», «професійна компетентність»), зміни, у частині розподілу посад у відповідності до категорій державних службовців. Але, ми детально зупинимося на значенні та змінах у тлумаченні самого терміну «державна служба», піддаючи його аналізу шляхом порівняння аналогічних норм у законах 1993 та 2015 рр.

Юридична енциклопедія надає наступне визначення терміну «служба» – вид діяльності в суспільному розподілі праці, пов'язаний з виконанням інтелектуальної та іншої розумової роботи [2, с. 524].

Відповідно, значення служби, в нашому випадку державної, полягатиме у безпосередньому виконанні працевлаштованими особами (що займають посади в державних органах) роботи, обумовленої завданнями, функціями державного органу та посадовими обов'язками відповідно до функціональної компетенції державного службовця.

Так, термін «державна служба» у положеннях закону 1993 р. (ч. 1 ст. 1) 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 [3].

В свою чергу, цей же термін в нормі закону 2015 р. (п. 1 – 7 ч. 1 ст. 1) містить практично тотожне тлумачення, з різницею того, що законодавцем до кваліфікуючих ознак самої діяльності, окрім ключової – професійної, добавлено такі: публічна та політично неупереджена.

Окрім того, у положеннях відповідної статті деталізовані, так звані підвиди державної діяльності, які виконуються державними службовцями, в рамках забезпечення виконань загальних завдань та функцій владного органу та держави в цілому. До них належать:

– аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовка пропозицій стосовно її формування, у числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

– забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

– забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

– здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

– управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів;

– реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством [4].

Таким чином, на наш погляд, ключовим позитивним аспектом у тлумаченні терміну «державна служба» у нормах закону 2015 р. відносно аналогічної норми законодавчого акту 1993 р., є, саме, деталізація основних видів діяльності.

Більше того, особливо імпонує факт наявності у відповідному переліку п. 3 ч. 1 ст. 1, а саме положення про забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг, що відображає цілеспрямовану державницьку політику основою якої виступає постулат, що держава – перш за все, публічний сервіс, а задоволення публічного інтересу це самоціль діяльності держави.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998 – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.
3. Про державну службу : Закон України : від 16.12.1993 № 3723-XII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490
4. Про державну службу : Закон України : від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43

МІЖГАЛУЗЕВИЙ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ З НАУКОВО-ОСВІТНІМ ПРАВОМ (ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ)

Цимбалюк В.С., *доктор юридичних наук,*
старший науковий співробітник,
завідувач відділу теорії та історії інформаційного права
Науково-дослідного інституту інформатики і права
Національної академії правових наук України

Конструктивно-критичний аналіз, у єдності з прикладним системним аналізом правової регламентації суспільних відносин пов'язаних з державною політикою, зокрема на рівні Закону України «Про державну службу» (далі – Закон)[2], у міжгалузевому взаємозв'язку з науково-освітнім правом, виявив ряд питань, що потребують теоретичного і практичного вирішення з урахуванням положень теорії консолідації у правознавстві.

Наукові розвідки зазначеного здійснювалися у контексті науково-дослідної теми «Теоретико-правові основи формування і розвитку інформаційного суспільства», що проводиться в Науково-дослідному інституті інформатики і права Національної академії правових наук України.

Мета даної публікації полягає у поданні на розгляд зацікавленої наукової громадськості, політиків, державних діячів та практиків окремих результатів міжгалузевих досліджень, що є продовженням багаторічних наукових розвідок пов'язаних з систематизацією, а також у її складі інкорпорацією, консолідацією та кодифікацією законодавства України про інформацію за її видами, у правових статусах прояву, у відповідних сферах суспільної діяльності.

Окремі результати методологічного, концептуального та доктринального рівня проведених досліджень знайшли раніше відображення у ряді наукових публікацій [3; 4].

Виклад окремих результатів досліджень у змісті заявленої мети публікації пропонується здійснити у контексті проблем, що зумовлюють невідповідності та невизначеності у державній політиці України, у тому числі й політики у сфері державної служби, а також визначають необхідність їх практичного вирішення із закріпленням у законодавстві.

Серед проблем правової регламентації суспільних відносин щодо державної служби були виявлені такі, що мають юридико-когнітивну ентропію (невизначеність або неоднозначність) міжгалузевого спрямування: невідповідності законодавству окремих складових реалізації практики державної політики у окремому спеціальному законодавстві. Зокрема, із спеціального законодавства про державну службу (що має системоутвоюючий Закон) у не повній мірі прослідковується його консолідований взаємозв'язок з конституційним правом. Так, відповідно до пункту 12 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, ***основи*** державної служби, організації державної статистики та інформатики.

У зв'язку з цим, з точки зору юридико-догматичного підходу, пропонується звернути увагу на те, що після прийняття Конституції України 28.06.1996 року, за назвою Закону України «Про державну службу» мав би мати формулювання як Закон України «Про основи державної служби». Аргументом стосовно зазначеного є і те, що в окремому спеціальному законодавчому акті (зокрема Законі) неможливо передбачити специфіку здійснення державної служби у всіх органах влади. Про це свідчить і практика, що знайшла вираз в окремих спеціальних законах України

Приведення у консолідовану відповідність до Конституції (для усунення невизначеності) також підлягає формулювання преамбули Закону. Її пропонується викласти у такій редакції. Цей Закон у розвиток положень Конституції України визначає основи регулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Також цей Закон визначає основи (загальні засади) діяльності та статус державних службовців.

Наступна проблема суперечності та невідповідності положень Закону Конституції України полягає у делегуванні Законом регламентації суспільних відносин на рівень органів виконавчої влади, у їх підзаконних нормативних актів (для прикладу, див. статті 4, 7, 15, 22, 25, 26, 27, 28, 33, 35, 37). Враховуючи верховенство Конституції України над галузевим законодавством, цю проблему слід вирішити шляхом переведення ряду нормативно-правових актів органів виконавчої влади зазначених у Законі або у статус окремих спеціальних законів, або інкорпорувати у Закон.

Як свідчать дослідження практики функціонування центральних органів виконавчої влади, аналогічна проблемна ситуація пов'язана із правовим нігілізму у діяльності державних службовців. Серед іншого це проявляється у законопроектному процесі щодо правової регламентації у сфері освіти та іншого, що з нею пов'язано. Адже, у п. 6.ст. 92 Конституції України однозначно вказано, що виключно законами України визначаються основи виховання, освіти, культури. Це положення серед іншого також є базисом якісного формування і функціонування кадрового складу державної служби.

Серед іншого про це опосередковано свідчать і положення ст. 19 Закону, де визначено правовідносини стосовно стажування державних службовців. Як загально відомо стажування полягає у набутті та прояві знань, умінь навичок громадянина до державної служби, що є і відображенням практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей особи, яка претендує на посаду державного

службовця. Таке стажування не може (як зазначено у Законі), а повинно проводитися виключно у відповідному державному органі терміном до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи. При цьому пропонується зазначену статтю добавити частиною 2, де визначити норму, що ті, хто навчається у відповідних навчальних закладах і бажають у подальшому займися державною службою мають право, а державні органи влади зобов'язані забезпечити реалізацію права проходити стажування з урахуванням організації навчального процесу у навчальних закладах. Таким чином у перспективі забезпечуватиметься взаємозв'язок науки, освіти з практикою державної служби.

У контексті взаємозв'язку положень ст. 19 Закону та науково-освітнього права, для зміцнення зв'язків науки, освіти з практико пропонується розглядати і положення частини другої ст. 28 Закону, де мова йде про кадровий резерв державної служби. У цій нормі, серед іншого зазначено, що кадровий резерв формується із спеціалістів наукової сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю, державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади.

У змісті заявленої теми цієї публікації пропонується розглядати положення ст. 29 Закону, де мова йде про навчання і підвищення кваліфікації державних службовців. Відповідно до частини першої цієї статті державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) та шляхом самоосвіти. Але при цьому не визначаються економічні джерела фінансування такого навчання і підвищення кваліфікації, зокрема у контексті післядипломної та другої вищої освіти. Як свідчить практика, велика кількість державних службовців, зокрема і тих, які приймають участь у нормопроектній роботі не мають належного рівня юридичних знань, умінь та навичок, як складових їх правової культури. Про це свідчить не тільки Закон, але й інші нормативно-правові акти, що продукуються органами державної влади. У зв'язку з цим пропонується у зазначеній статті Закону зробити доповнення, що кваліфікаційною вимогою для відповідних категорій посад державних службовців є наявність вищої юридичної освіти. Таким чином має адміністративно стимулюватися забезпечення і підвищення рівня правової культури державних службовців.

Окремо пропонується звернути увагу на положення частини три ст. 29 Закону, де визначається, що при Президенті України діє Національна академія державного управління – державний вищий навчальний заклад з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

Зазначене законодавче положення має переважно інформаційну функцію, що викликає також підвищені вимоги суспільства до цього державного вищого навчального закладу, у тому числі його функціонування відповідно до положень науково-освітнього права.

Аналіз функцій Національної академія державного управління при Президенті України свідчить, що цей державний вищий навчальний заклад займається не тільки підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації державних службовців. Він займається також і наукою. Виникає питання, що з точки зору юридико-догматичного підходу ця функція (наука) для цього закладу є протизаконною? З точки зору науково-освітнього права для будь-якого вищого навчального закладу є обов'язковою функція не тільки освіта, але і наука. Адже, як загально відомо, освіта без науки, нових наукових знань є мертвою (а не рідко і шкідливою чи непотрібною) для практики. У зв'язку із цим більш коректним було б додати нормативно

визначити серед функцій цього внз також проведення наукових досліджень у сфері державного управління та впровадженням їх здобутків у навчальний процес.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // ВВР. – 1993. – №52. – Ст. 490.
3. Цимбалюк В. С. Інформаційне право (основи теорії і практики) : Монографія. / В. С. Цимбалюк. – К.: « Освіта України «, 2010. – 388 с.
4. Цимбалюк В. С. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства : Монографія. / В. С. Цимбалюк. – К.: « Освіта України «, 2011. – 426 с.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Шарая А.А., *кандидат юридичних наук,*
доцент кафедри цивільного права
Запорізького національного університету

В умовах постійних реформаційних процесів, які охоплюють різні сфери суспільних відносин, важливого значення набуває детальне відстеження окремих особливостей, новел законодавства, прийняття якого є логічним продовженням зазначених процесів. Не є винятком і прийняття Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» [1], який набирає чинності 01 травня 2016 р., що стало закономірним продовженням правотворчих процесів щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері державної служби.

Серед достатньої кількості новацій та позитивних зрушень у регулюванні окремих положень, що стосуються державної служби, варто звернути увагу на принципи державної служби. Взагалі, у довідкових та доктринальних джерелах терміном «принцип» (від лат. principium – основа, початок) позначають «основні, найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, що виражають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [2, с. 693]. Хоча легальної дефініції «принципи державної служби» новоприйнятий закон не містить, проте з аналізу їх змістовного наповнення можна зробити висновок, що принципами державної служби є основні, фундаментальні ідеї, положення, які є підґрунтям побудови всієї системи державної служби і дотримання яких є передумовою ефективного виконання функцій, покладених державою на державного службовця.

Слід зазначити, що питання принципів державної служби завжди мало відображення у певній формі у законодавстві. Так, наприклад у Законі України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» [3] (який втрачає чинності 01 травня 2016 р. за винятком окремих положень) у ст. 3 передбачено, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов’язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і

регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Слід відмітити відсутність у законі роз'яснення сутності поняття «принципи державної служби» та їх значення, – це можна зробити лише з власного тлумачення, або на підставі коментарів та пояснень вчених, практиків. Подібною є ситуація і з закріпленням принципів державної служби у Законі України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» [4] (який втратив чинність 31 грудня 2015 р., при цьому так і не був введений в дію), де у ст. 3 також наведений перелік принципів державної служби, серед яких: верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; доброчесність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця.

Особливістю визначення принципів державної служби у Законі України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» є те, що окрім їх детального переліку, наводиться і пояснення змісту кожного, хоча загальна дефініція також відсутня. Так, принципи державної служби, а також їх значення закріплені у ст. 4 Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу», а саме принцип:

– верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

– законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

– патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

– доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

– ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

– забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

– політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

– прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

– стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Ймовірно, можна стверджувати що це не є вичерпним переліком принципів державної служби, проте закріплення їх сутності і змісту на нормативному рівні спрощує їх розуміння і сприйняття, а також усуває можливі прояви суб'єктивізму у тлумаченні змісту таких принципів. До того ж, слід зазначити, що при зазначенні

переліку принципів у окремій статті, простежується зв'язок і з іншими нормами, які визначають обов'язковість дотримання таких принципів. Наприклад, при визначення поняття «державний службовець» окрім інших характеристик зазначено, що це особа, яка «…дотримується принципів державної служби» (ст. 1 Закону); окрім того серед переліку обов'язків державного службовця серед інших передбачено такий як «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки» (ст. 8 Закону), а за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, як відомо, до державного службовця можуть бути застосовані різного роду заходи відповідальності.

Таким чином, з огляду на зазначене, варто відмітити позитивні зрушення у законодавчому закріпленні принципів державної служби, адже у новому спеціальному Законі не лише наведено їх перелік, а і закріплено значення таких принципів, а також встановлено гарантії дотримання встановлених принципів.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 60.
2. Колодій А. М. Принципи права: ґенеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. / А. М. Колодій / [За заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина]. – Х. : Право, 2008. – Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України – С. 689–704.
3. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 1072.

НЕОБХІДНІСТЬ ТА ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДУ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Шевцова О.В., *кандидат юридичних наук,*
нотаріус
Шостої Одеської державної нотаріальної контори

Органами примусового виконання рішень судів та інших органів публічної адміністрації (далі – органи примусового виконання) щорічно забезпечується виконання в примусовому порядку близько 10 млн. рішень суду та інших органів публічної адміністрації, в результаті чого до державного бюджету відраховується близько 10 млрд. грн.. надходжень, що свідчить про досить великий масив роботи, виконання якої забезпечують на сьогодні близько 5,5 тис. державних виконавців [1]. Попри це велика кількість виконавчих документів залишається невиконаною, близько 60% щорічно і пов'язано це з багатьма факторами, серед яких ключовими є: складність ідентифікації та виявлення майна та коштів боржника; складність у визначені власника речей, коштів, майнових комплексів; слабкість або інколи навіть відсутність законодавчо визначених механізмів вилучення майна та коштів; низький рівень заробітної плати та інших мотиваційних чинників для стимулювання праці посадових осіб органів примусового виконання, що призводить до порушення ними законодавства про виконавче провадження та ін.

Такий стан речей зумовлює суспільство шукати шляхи виправлення цієї ситуації, який, на нашу думку, має полягати у визначені напрямів реформування системи органів примусового виконання з урахуванням позитивного досвіду створення та діяльності подібних державних інституцій в зарубіжних країнах. З огляду на це доцільно розглянути окремі моделі реформування цих органів, які вироблені сучасною адміністративно-правовою наукою.

Перша модель реформування ДВС передбачає створення в системі Мін'юсту України урядового органу, який об'єднав би органи державної виконавчої служби та органи Судової адміністрації України, – як можливий варіантів розвитку державної виконавчої служби. Реалізувати дану концепцію можливо в ході здійснення судової реформи шляхом створення у системі Мін'юсту України урядового органу, який включатиме в себе два взаємопов'язані напрями – організацію роботи судів та примусове виконання судових рішень. Цей урядовий орган включатиме дві структурні одиниці, наприклад, Судову адміністрацію України та Департамент державної виконавчої служби з чітко визначеною вертикаллю підпорядкованості.

Врегулювати питання взаємодії органів Державної судової адміністрації України та Державної виконавчої служби, починаючи із здійснення організаційного забезпечення діяльності судів загальної редакції, інших органів та установ судової системи, участі у межах своїх повноважень у формуванні судів, можливості вдосконалення організаційного забезпечення їхньої діяльності тощо, що є завданням Державної судової адміністрації України, й до забезпечення примусового виконання рішень, хвалених вказаними судами, Державною виконавчої службою.

Аргументами щодо такої моделі удосконалення виконавчого провадження є те, що це дасть можливість максимально удосконалити процес виконання рішень, оскільки відбудеться об'єднання таких процесів, як організація роботи судів, роботи органів виконавчої служби, практики виконавчого провадження тощо. Наслідком цієї взаємодії буде побудова судово-виконавчої системи, спроможної ефективно вирішувати питання щодо захисту і відновлення порушених законів, прав та інтересів громадян і юридичних осіб. Крім того, активізація взаємодії судової системи та органів державної виконавчої служби забезпечить судовий захист державного виконавця [2, с. 36-38].

Другою можливою моделлю (концепцією) розвитку державної виконавчої служби є покладення примусового виконання рішень на приватних виконавців. Така модель досить ефективно функціонує в Угорщині. Там створено асоціацію суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднаних в самостійну, незалежну самоврядну організацію, яка називається Судовою виконавчою палатою. Вона дійсно є незалежною та самостійною – тобто виконавці самостійно приймають до своїх лав нових членів і самостійно їх виключають; кожен з них може найняти до себе на роботу до тридцяти помічників. Виконавців в Угорщині всього близько 200 (у них існують лише приватні виконавці – аналогічної державної служби немає). За виконання рішень вони отримують винагороду (у вигляді відсотків від виконання) і з цієї суми сплачують відповідний податок, а у Міністерство юстиції подають статистичну звітність. Ніякий орган в Угорщині, окрім суду, не може здійснювати контроль за роботою виконавців. Реальне виконання рішень судів в Угорщині досягає 70 % [3]. Суттю даної концепції є створення професійної спілки або громадської організації (асоціації), що об'єднуватиме в собі приватних виконавців та матиме представництва у регіонах України. До складу даної організації повинні входити кваліфікаційні та дисциплінарні комісії, а також ряд інших допоміжних і дорадчих органів, завданням яких було б визначення рівня професійної

підготовленості осіб, які примусово виконуватимуть рішення судів та інших органів (посадових осіб).

Прибічники цієї концепції, вважають, що зазначені комісії виконували б такі функції: визначали кваліфікаційні вимоги до приватних виконавців та їх кількість; здійснювали добір кадрів, формували та зараховували до резерву на заміщення посад приватних виконавців та стажистів; допускали осіб або відмовляли їм у допуску до складання кваліфікаційного іспиту; приймали кваліфікаційний іспит; вирішували питання щодо дисциплінарної відповідальності приватних виконавців та стажист; здійснювали методичне керівництво діяльністю приватних виконавців; займалися підвищенням професійного рівня приватних виконавців; здійснювали інші функції [4, с. 8-10; 5, с. 80-84].

На нашу думку, така модель примусового виконавчого провадження на даному етапі розвитку нашої держави є неможливою, передчасною. Така модель є ефективною в країнах сталої демократії, де інститути надання юридичних послуг (нотаріату, адвокатури, приватних детективів, приватних охоронців, приватних виконавців) є досить розвинутими, чітко структурованими, незалежними і з іншої сторони мають високий рівень відповідальності перед суспільством і є об'єктом громадського контролю.

Більш прийнятною для нашої країни є третя модель розвитку державної виконавчої служби може бути створення паралельно з функціонуванням Державної виконавчої служби, інституту приватних виконавців. Положеннями даної концепції передбачається також надання права стягувачеві самостійно визначати орган примусового виконання – державний чи приватний, яким буде вжито заходів по виконанню рішення. Поряд з цим структура та повноваження державної виконавчої служби і системи приватних виконавців у межах даної концепції повинні будуватись на принципах рівності та узгодженості. Однак законодавчо слід закріпити за державними виконавцями виключне право по виконанню рішень окремої категорії (принцип диференціації виконавчих проваджень), зокрема, рішень щодо стягнення коштів на користь держави з державного чи місцевого бюджетів або бюджетні установ; щодо конфіскації майна тощо.

Даній концепції властивий квотовий принцип функціонування системи приватних виконавців. Такий принцип дасть можливість чітко визначати потребу у приватних виконавцях залежно відрізні факторів, зокрема регіону та кількості його населення.

На нашу думку, реалізація даної концепції та запровадження інституту приватних виконавців сприятиме формуванню високопрофесійного кадрового складу. Крім того, принцип вертикальної підпорядкованості державної виконавчої служби виключить можливість подвійного підпорядкування її посадових осіб. Фінансове та матеріально технічне забезпечення державної виконавчої служби здійснюватиметься за рахунок виконавчого збору та коштів Держбюджету. Проте за даної концепції фінансування державної виконавчої служби за рахунок Держбюджету буде значно меншим.

Література:

1. Звіт про роботу органів державної виконавчої служби за 2011-2013 роки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dvs.gov.ua/ua/page/20.
2. Шупеня, М. Шляхи удосконалення діяльності державної виконавчої служби / М. Шупеня, О. Кузь, Б. Бачук // Право України : юрид. журн. – 2005. – № 5. С. 36-38.
3. Микола Шупеня. Реформування державної виконавчої служби: реальність та прагнення / М. Шупеня // Юридичний вісник України. – 2014. – №10 //

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yurincom.com/ru/yuridichnyi_ visnyk_ukrainy/overview/?id=1044.
4. Шупеня М. Реформування органів державної виконавчої служби / М. Шупеня // Право України. – 2005. – № 11. – С. 8-10.
5. Клименко О.С. До питання реформування державної виконавчої служби України та ефективність примусового виконання рішень майнового характеру: адміністративно-правовий аспект / О.С. Клименко // Право і суспільство. – 2009. – № 1. – С. 80-84.

ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ

Юшкевич О.Г., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

У різні часи правителі України завжди мали у своєму розпорядженні власну адміністрацію, яка сьогодні має назву «патронатна служба». Склад, функції та повноваження патронатної служби, залежно від державного ладу країни, суспільної організації, історичної традиції й навіть особистих переконань державного утворення, були різного характеру, проте завжди подібні установи функціонували під безпосереднім керівництвом та контролем свого патрона й перебували у самій серцевині (часто таємно від загалу) державної політики [1].

Ми хотіли б зупинитися на певних особливостях патронатної служби, які з'являються у зв'язку із набиранням чинності з 01 травня 2016 р. Закону України «Про державну службу» (далі – Закон) [2].

По-перше, нарешті цей Закон вступає у дію. Ще в 2011 році була ухвалена, але так і не була введена в дію нова редакція закону «Про державну службу», яка передбачала радикальні і такі потрібні зміни у правовому регулюванні відносин державної служби, оскільки чинний Закон України «Про державну службу» ухвалений ще у далекому 1993 році, а тому багато його положень вже є застарілими, неактуальними і об'єктивно потребують змін. Закон від 17 листопада 2011 року мав набути чинності спочатку з 1 січня 2013 року, потім – з 2014 року, врешті-решт депутати вчетверте відтермінували дату набрання ним законної сили – до 1 січня 2016 року. І почали готувати нову редакцію закону [3].

По-друге, положення Закону чітко розмежовують патронатну службу і державну. Відділення патронатної служби від державної служби ґрунтується на європейських стандартах та викликано тим, що працівники патронатної служби безпосередньо не виконують функцій щодо забезпечення діяльності держави, а здійснюють лише допомогу державним службовцям.

На це, зокрема, неодноразово науковці звертали увагу. Так, Ю. Битяк вважає, що посади патронатних службовців не повинні прирівнюватись до категорій певних посад державної служби, а їх працівники – до державних службовців з присвоєнням рангів. Обґрунтовуючи свою позицію, Ю. Битяк зупиняється на правовому статусі осіб патронатної служби. Як відомо, патронатні служби мають лише особи, що за своїм правовим статусом належать до політиків. Серед таких службовців можуть бути іноземці, які відповідно до чинного законодавства України про державну службу не можуть перебувати на державній службі в Україні, а відтак, не можуть складати Присягу державного службовця. Патронатні службовці обслуговують

діяльність відповідного політичного діяча (посадовця), надають йому технічну, інформаційну допомогу, виступають радниками, експертами тощо. Це, однак, не дає змоги стверджувати, що вони, як всі інші державні службовці, виконують функції та реалізують повноваження відповідного органу. Відповідальність за свою діяльність такі особи несуть перед «патроном» – політичним діячем, а не перед державою. Сам політик визначає обсяг їх повноважень і відповідальності, функції. Тому, на думку Ю. Битяк є доцільним те, що відносини службовців патронатної служби, які вперше зараховані на службу до державних органів чи їх апарату, регулювалися трудовим законодавством на основі трудового договору (контракту) [4].

У продовження слід сказати, що спірним і вводить в оману той факт, що регулювання патронатної служби знайшло своє місце саме в цьому Законі, сфера дії якого охоплює організацію діяльності безпосередньо державної служби. Але навіть цьому є своє пояснення. Наприклад, патронатна служба може зараховуватися в стаж державної служби, однак лише за умови, що особа була державним службовцем до вступу в патронатну службу, а після закінчення роботи в ній знову повернеться на державну службу. В інших випадках, на жаль, роки роботи в патронатній службі не можуть призвести до отримання нового рангу або підвищення заробітної плати [5].

Такі нововведення призведуть до того, що працівники патронатної служби більше не будуть подавати декларацій про доходи, отримають можливість поєднувати роботу з іншими видами діяльності, в тому числі і оплачуваної. Окрім цього, для них скасовується заборона на обмеження роботи близьких родичів у безпосередньому підпорядкуванні один одного: за такої ситуації «патрона» і його помічника можуть поєднувати родинні зв’язки.

Більше того, Закон містить норму про те, що під час виконання своїх обов’язків державний службовець не зобов’язаний виконувати доручення працівників патронатної служби, за таких умов помічнику, наприклад, можуть не видати справу з архіву, тому що архіваріус не буде зобов’язаний виконувати доручення помічника [6].

По-третє, Закон передбачає для працівників патронатної служби не тільки позбавлення статусу державних службовців, але і цілий ряд негативних наслідків.

Наприклад, поширення на них трудового законодавства, за винятком гарантій щодо звільнення, передбачені ст. 39-1, 41-43-1, 49-2 Кодекс законів про працю України [7]. Отже, вони матимуть такі ж трудові права, як і інші працівники апарату органу, і його можна притягнути до відповідальності за порушення законодавства і невиконання, наприклад, посадових обов’язків.

Найзначнішим для працівників патронатної служби є те, що трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Це стосується як відставки, смерті, так і, наприклад, звільнення. Зважаючи на сьогоднішню ситуацію, коли йде реформування практично всіх державних органів, працівників патронатної служби не можуть бути впевнені у завтрашньому дні. Як зазначено вище, якщо «патрона» підлягає звільненню, його помічник як працівник патронатної служби звільняється автоматично. Трудові гарантії щодо збереження робочого місця або надання іншого у зв’язку зі зміною умов праці, на працівників патронатної служби не поширюються. У разі, якщо такий помічник захоче зайняти посаду в апараті, законодавець встановив, що претендувати на неї він може на загальних підставах – через конкурс, підготувавши всі документи і пройшовши спеціальну перевірку.

Вчетверте, внесено зміни до порядку такого призначення, звільнення та проходження патронатної служби.

Так, виключається спеціальна перевірка, яку потрібно проходити для вступу особи на державну службу, у зв'язку з тим, що така служба не вважається державною.

Примітним є і той факт, що роботодавцем для працівника патронатної служби є керівник апарату органу – патронатної служби. Таким чином, процедура призначення на посаду патронатної служби буде проходити наступним чином: державний службовець, обравши кандидата, вносить подання про його призначення, і керівник апарату органу видає наказ про таке призначення.

Гідно уваги і положення про те, що працівник патронатної служби може бути достроково звільнений з посади за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби. Отже, ця норма каже про значимість для працівника патронатної служби не лише його «патрона», а й керівника патронатної служби, хоча який, згідно з принципами патронатної служби, не повинен жодним чином впливати на помічника.

Література:

1. Бондаренко Н. В. Правові аспекти патронатної служби / Н. В. Бондаренко // «Вісник Вищої ради юстиції». – № 2. – 2010. – С. 90-97.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page. – Назва з екрану.
3. Пилипенко В. Новий закон про державну службу: диверсія, направлена на підрив української державності / В. Пилипенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://blogs.lb.ua/volodymyr_pylypenko/303561_noviy_zakon_pro_derzhavnu_sluzhbu.html. – Назва з екрану.
4. Адміністративне право України : підручник / [Коломоєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Кукурудз Т.Ю. та ін] ; під ред. Т.О. Коломоєць – К.: Істина, 2010. – 480 с.
5. Помічники суддів не будуть держслужбовцями? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kievskiysud.od.ua/press-department/all-news/50-archive/arhiv-2015/986-2015-12-24-13-21-22. – Назва з екрану.
6. Пилипенко В. Чого чекати від прийняття нового закону України «про державну службу»? / В. Пилипенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://blog.liga.net/user/vpylypenko/article/20070.aspx. – Назва з екрану.
7. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/322-08. – Назва з екрану.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Янюк Н.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка

Сьогодні питання реформування державної служби є предметом наукових і політичних досліджень, її проведення вимагають самі державні службовці і пересічні громадяни, критичні зауваження та рекомендації висловлюють міжнародні експерти. Безперечно, як ніколи раніше, назріла потреба у створенні нової моделі державної

служби, зорієнтованої на країни розвинутої демократії, зокрема країни ЄС. У першу чергу реформа державної служби має підвищити авторитет державної служби У зв'язку з цим ключову увагу слід приділити питанню етичної поведінки державного службовця, завдяки її належному врегулюванню можна значно знизити рівень корупції на державній службі, яка сьогодні вже досягла критичних показників, і відновити довіру до державної служби з боку населення.

У Законі України «Про державну службу « від 16 грудня 1993 р. приділялась окрема увага цим питанням, але теперішні реалії виявили значні прогалини у законодавчому регулюванні. Не усі з проблемних питань .знайшли вирішення і в новому Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., що зумовило нові дискусії.

Хочеться пригадати деякі події формування державної служби в Україні. Завжди з гордістю відзначалося прийняття 16 грудня 1993 р. Закону України «Про державну службу». Українська держава, за два з лишком роки після проголошення незалежності, заклала законодавчий фундамент кадрового забезпечення державного апарату. Попри те, що Закон 1993 р. відображав переважно радянські підходи до державної служби, він все ж визначав основні засади розвитку цього інституту. Україна стала однією з перших республік на теренах колишнього СРСР, яка прийняла акт такого рівня. Однак саме у цьому Законі вперше було закріплено етику поведінки державного службовця і визначені вимоги до поведінки державного службовця. У ст.5 Закону «Етика поведінки державного службовця» передбачено основні вимоги щодо службової поведінки особи, яка перебуває на державній службі. Окремий акцент можна зробити на вимозі «не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця». Фактично, це положення спрямоване на недопущення виникненню конфлікту інтересів на державній службі, що є основою запобігання корупції.

Конкретизація положень ст.5 Закону 1993 р. знайшла у Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби 7 листопада 2000 р.(далі Правила), хоча у Законі не передбачалося прийняття такого акта, але він не викликав застережень щодо його легітимності[1]. У Правилах зверталася увага на принципи державної служби, які дублювали принципи, передбчені у ст.3 Закону «Про державну службу», за винятком принципу політичної неупередженості; якого не відображав Закон. Після внесення змін 4 серпня 2010 р. Правила цього принципу не містили. У Правилах також наголошувалося, що Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією і законами України. Державний службовець також має дбати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом. Своїми діями державний службовець зобов'язаний підтримуваати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади, що свідчить про те, що державний службовець має з повагою ставитися до органау в якому він займає посаду. Ці положенн, особливо останнє, безпосередньо стосуються лояльності державного службовці до легітимно обраної влади.

Однак дія Загальних правил поширювалася на обмежене коло державних службовців, зокрема, які займали посади, віднесені до відповідних категорій, згідно

[1] Деяке непорозуміння виникло через опублікування акта під назвою «Кодекс поведінки державного службовця», але пізніше було внесено виправлення.

ст.25 Закону України «Про державну службу» 1993 р., а також не передбачали заходи відповідальності за їх порушення.

З часом почали відставати від розвитку державно-службових відносин і законодавчі положення, що зумовило потребу у змінах. На жаль, подальші події показали, що навколо питання реформування державної служби, а особливо питаннях етики поведінки державних службовців, точиться більше дискусій, аніж вживається реальних дій по тому, аби виправити існуючі помилки та усунути прогалини у регулюванні.

Після тривалої роботи над проектами, 17 листопада 2011 р. була прийнята нова редакція Закону України «Про державну службу». Загалом Закон містив положення оновленої моделі державної служби. Про етичну поведінки згадувалося серед обов'язків державного службовця (ст. 11), а їх порушення визначалось дисциплінарним проступком (с. 52).

Окрема увага питанню етики приділялась у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», прийнятому 7 квітня 2011 р., зокрема у ст.13 «Кодекси поведінки». У цьому Законі, наголошувалося саме на законодавчому регулюванні. У розвиток цього Верховною Радою України 17 травня 2012 р. було прийнято Закон України «Про правила етичної поведінки». Однак назва Закону не містила належного змістового наповнення, і лише у преамбулі були визначені сфера і межі його регулювання. Переважно норми цього Закону дублювали положення Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».

Прийнятий Закон України «Про запобігання корупції» від 10 жовтня 2014 р. містить Розділ VI «Правила етичної поведінки», в якому визначено окремі засади етичної поведінки осіб, на яких поширюється дія цього Закону, у тому числі й державних службовців. Разом з тим, у ст. 37 передбачено, що загальні правила етичної поведінки державних службовців затверджуються Національним агентством з питань запобігання корупції. Однак правом приймати такі акти наділені й інші державні органи щодо осіб, які займають посади у цих органах. Закон України «Про правила етичної поведінки» втратив чинність.

Закон України «Про державну службу» 2011 р. не набув чинності, натомість був прийнятий новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. який, набуде чинності з 1 травня вже цього р. (принаймні на це сподіваємося). У ст.8 цього Закону передбачено, що державний службовець зобов'язаний дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки. Це підтверджує і положення п.1 ч.1 61 цього ж Закону, в якому наголошено, що службова дисципліна забезпечується шляхом дотримання у службовій діяльності вимог Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку. Порушення правил етичної поведінки державного службовця є дисциплінарним проступком, про що зазначено у п. 2 ч. 2 ст. 65 цього Закону.

Кабінетом Міністрів України від 11 лютого 2016 р. були затверджені Правила етичної поведінки державних службовців. У Правилах були закріплені основні принципи етики державної служби, які дещо відмінні від тих, які визначені у новому Законі України «Про державну службу», а це викликало нові дискусії. Серед проблемних питань стало закріплення принципу лояльності державного службовця, зокрема у п.7 цих Правил визначено серед його складових виділено утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб.

Доречно звернутися до Рекомендації №R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки для публічних службовців та Модельного кодексу поведінки публічних службовців. Зі ст. 4 Модельного кодексу випливає принцип

лояльності до легітимно обраної влади, зокрема наголошено на тому, що публічний службовець «не повинен намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням чи діям публічної влади». У ч.1 ст.5 Модельного кодексу також зазначено, що публічний службовець зобов'язаний лояльно обслуговувати законно утворену національну, місцеву чи регіональну владу. Вимоги щодо лояльності і обмеження публічної демонстрації політичних поглядів передбачені законодавстві багатьох країн-членів ЄС, зокрема: у Законі про цивільну службу Польщі (ст. 69), у Федеральному законі про статус чиновника ФРН (параграфи 53, 55, 56).

Однак положення Правил етичної поведінки державних службовців дійсно *викликають зауваження*. У першу чергу, не визначено, яким законодавчим актом керувався Кабінет Міністрів, затверджуючи ці Правила. По-друге, їх дія без будь-якого обґрунтування була поширена на керівників державних підприємств. У такий спосіб було розширено розуміння державної служби, так як із назви і п. 1 випливає, що Правила регулюють моральні засади діяльності державних службовців, а не осіб, які прирівняні до уповноважених на виконання завдань і функцій держави (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»). По-третє, у Правилах закріплено принцип політичної нейтральності, однак у ст. 40. Закону «Про запобігання корупції» зміст принципу політичного нейтралітету викладено досить суперечливо, а у ст.4 Закону України «Про державну службу» 2015 р. згадано принцип політичної неупередженості.

Підсумовуючи, слід визнати, що при оновленні законодавства у сфері державної служби і далі спостерігається відсутність чіткості у формулюваннях, неоднозначність термінології, конкуренція норм. Формулювання вимог до етичної поведінки державного службовця мають бути чіткими, оскільки наслідком їх порушення є застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Комітет Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки для публічних службовців звернув увагу на чіткості визначення стандартів етичної поведінки, якої очікують від державного службовця. Підзаконний акт може конкретизувати передбачені положення закону, а не містити нові.

З питань державної служби в Україні є достатньо обґрунтованих наукових пропозиції, врахування яких при прийнятті відповідних актів може сприяти якості нормативного регулювання.

СЕКЦІЯ 3. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ В РОБОТІ ДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ

Армаш Н.О., *доктор юридичних наук, доцент,*
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного, господарського права та процесу
Київського університету права Національної академії наук України

Дискреційні повноваження – це дозволена законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкту, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою для забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання, з метою ухвалення оптимального рішення по справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей [1, с. 480].

У чинному законодавстві існує й легальне визначення дискреційних повноважень. Так, п. 2 Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (яку затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 р. № 1346) визначено, що дискреційні повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів, їх посадових та службових осіб, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів прийняття рішень, передбачених проектом акта [2].

Обов'язкові умови реалізації дискреційних повноважень державних політичних діячів: по-перше, об'єктивність та неупередженість у діяльності, що необхідно розуміти як прийняття зваженого й об'єктивного рішення державними політичними діячами на основі поєднання їх неупередженості та політичного інтересу; по-друге, рівність перед законом – це уніфіковане застосування до фізичних і юридичних осіб норм закону при регулюванні тотожних правовідносин між якісно однорідними групами суб'єктів; по-третє, пропорційність у діяльності державного політичного діяча, що відіграє роль балансу або допустимого для всіх суб'єктів правовідносин компромісу в процесі його політичної діяльності; по-четверте, це доцільність у прийнятті рішень з використанням дискреційних повноважень. Для державного політичного діяча ця умова є визначальною в його діяльності, адже він має повсякчас приймати рішення, засновані на виборі між декількома невідомими, користуючись саме принципом доцільності. Водночас підкреслено, що протиставлення доцільності й законності є недопустимим.

Отже, дискреційне повноваження – це обмежений правом розсуд, який надається державному політичному діячу, уповноваженому приймати політичні та/або управлінські рішення для оптимізації та індивідуалізації вирішення питань в межах закону. Правомірними при реалізації дискреційних повноважень можна вважати лише ті дії, виконання яких супроводжувалось дотриманням спеціальних вимог, визначених відповідним законом.

Ознаки дискреційних повноважень:

1) дискреційними повноваження державні політичні діячі та державні службовці наділяються виключно законом, оскільки саме закон уповноважує їх на нормотворчу й правозастосовчу діяльність і закріплює ту чи іншу форму політичної діяльності;

2) реалізація певної частини повноваженя державних політичних діячів та державних службовців характеризується певною свободою (дискрецією – тобто вільним, політико-адміністративним, розсудом) в оцінюванні та діях, у виборі одного з варіантів рішень і правових наслідків;

3) процедура реалізації дискреційних повноважень складається з ряду процесуальних дій: збирання фактичних даних щодо суті питання, політико-правова характеристика зібраних даних, здійснення вибору одного з декількох варіантів вирішення питання, прийняття остаточного рішення;

4) дискреційні повноваження завжди реалізуються у поєднанні законності, справедливості, політичної доцільності та ефективності адміністративного регулювання.

Для встановлення правильності дотримання цього принципу необхідним є поєднання двох факторів:

1. Чітка реалізація положення Конституції України, за яким органи державної влади, їх службові та посадові особи повинні діяти тільки в межах і в спосіб, передбачений законом.

2. Поєднання принципу відповідності мети надання дискреційного повноваження з принципом доцільності та пропорційності (про які йтиметься далі).

Література:

1. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління / Резанов С.А. // Форум права. – № 1, 2009. – С. 480.
2. Методологія проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 р. № 1346

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА ЗАКОННІСТЬ ЯК ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Бойко І.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року визначені принципи, з дотриманням яких має здійснюватися державна служба. Зазвичай принципи розуміють як основоположні ідеї, вихідні положення, що в концентрованому вигляді відображають сутність явища або вимоги.

Принципами державної служби, серед інших, у Законі названі верховенство права та законність. Проаналізуємо, що означають вимоги до державних службовців дотримуватися цих принципів.

Верховенство права та законність не тотожні за змістом. Жоден нормативно-правовий не містить повного визначення верховенства права. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року з цим терміном пов’язує забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час

виконання завдань і функцій держави. Про верховенство права згадується в міжнародно-правових документах. Так, посилання на нього міститься в преамбулі до Статуту Ради Європи, в якому підкреслено «прихильність духовним і моральним цінностям, що є загальним надбанням їх народів і справжнім джерелом принципів свободи особи, політичної свободи та верховенства права, які лежать в основі будь-якої справжньої демократії». У Преамбулі до Європейської конвенції по правам людини наведені такі слова: «уряди європейських держав, які рухомі єдиним прагненням і мають спільний спадок політичних традицій, ідеалів, свободи і верховенства права».

Як зазначено в доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) про верховенство права, національні та міжнародні правові документи, а також праці вчених, суддів й інших, свідчать про те, що на сьогодні немає консенсусу відносно основного значення верховенства права та його елементів. Європейська комісія навела елементи верховенства права: законність, у тому числі прозорість, підзвітність та демократичний порядок прийняття законів; правова визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя в незалежних і неупереджених судах, у тому числі судовий контроль за адміністративними актами; дотримання прав людини; недискримінація й рівність перед законом.

Верховенство права – найбільш важливий принцип, що застосовується в праві. Саме він спонукає до такого регулювання правовідносин, яке можна схарактеризувати як стан справедливості і забезпечення прав людини. В низці законодавчих актів застосування принципу верховенства законодавець пов’язує з необхідністю врахування практики Європейського суду з прав людини. Такі приписи містяться, приміром, у Кодексі адміністративного судочинства: «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини (ч. 2 ст. 8), у Законі України «Про Національну поліцію»: «принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» (ч. 2 ст. 6).

Натомість за Законом про державну службу законність – це обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність означає суворе дотримання приписів правових норм усіма учасниками суспільних відносин. Вочевидь, законність є вужчою за змістом від верховенства права і становить собою його (верховенства права) складовий елемент.

З огляду на наведене, може виникнути конкуренція принципів, що застосовуються при реалізації державними службовцями своїх повноважень. Адже навіть у приписах, шо вміщені в ст. 8 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, закріплені вимоги до державних службовців, з одного боку, дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а з іншого – дотримуватися принципів державної служби.

Для якості прикладу наведемо рішення Європейського суду з прав людини «Гарнага проти України». Заявниця пані Гарнага, маючі намір змінити по батькові, подала до відділу реєстрації актів цивільного стану Білоцерківського міського управління юстиції заяву про зміну її по батькові. РАЦС відмовив у задоволенні заяви, посилаючись на затверджені Міністерством юстиції України Правила реєстрації актів цивільного стану в Україні, згідно з якими по батькові фізичної особи може бути змінено тільки у разі зміни її батьком свого власного імені. В подальшому пані Гарнага оскаржувала в суді відмову в задоволенні її права, проте

всі судові інстанції не пристали на позицію позивачки. Остання звернулася за захистом свого права до Європейського суду з прав людини.

ЄСПЛ, розглядаючи цю справу, констатував, що обмеження, накладені на зміну по батькові, не видаються належним чином та достатньою мірою мотивованими національним законодавством. Крім того, державними органами не було надано жодного обґрунтування позбавлення заявниці її права приймати рішення з цього важливого аспекту її приватного та сімейного життя, і таке обґрунтування не було встановлено жодним іншим способом. Відповідно Суд зазначив, що у цій справі було порушення статті 8 Конвенції «Право на повагу до приватного і сімейного життя». Рішення ЄСПЛ «Гарнага проти України» набуло статусу остаточного.

Вочевидь, маємо ситуацію, що згідно приписів українського законодавства фізична особа може змінити своє по батькові лише у випадку, коли її батько змінить своє ім'я. З іншого боку, Європейський суд вважає такі обмеження порушенням прав, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Обрати, на яку позицію пристати державному службовцю, який виконує функції з реєстрації актів цивільного стану, буде вкрай складно, адже врахувавши практику ЄСПЛ при вирішенні питання про зміну по батькові, службовець порушить обов'язок дотримуватися приписів законів і принцип законності. Розв'язавши справу у відповідності до вимог законодавчих актів, службовець не дотримається принципу верховенства права.

Можемо припустити, що в разі виникнення подібних справ суди будуть орієнтуватися на практику Європейського суду з прав людини. Але з точки зору ефективності управління необхідно розв'язати проблему ієрархії та співвідношення принципів державної служби.

На нашу думку, в Законі про державну службу має бути зазначено, що законність є складовою частиною принципу верховенства права. Це зорієнтує осіб, які здійснюють правозастосування, виконуючи повноваження державного службовця, на ті приписи, що закріплені в міжнародно-правових документах та їх тлумачення в рішеннях Європейського суду з прав людини.

Вважаємо, що розуміння принципу верховенства права, викладене в доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) про верховенство права, має бути враховане законодавцем при формулюванні тих правових норм, що стосуються принципів діяльності.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСУ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ

Бондар О.Г., *доктор юридичних наук, перший проректор*
ДВНЗ «Запорізький національний університет»

Новий Закон України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» більше детальніше врегульовує правовідносини, які виникають під час виникнення конфлікту інтересів, встановлює нові обов'язки для осіб, у яких виник або може потенційно виникнути конфлікт інтересів, а також обов'язки для безпосереднього керівництва цих осіб.

Вперше законодавець поділив конфлікт інтересів на два види: реальний та потенціальний. Відповідно до ст. 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним

інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. З метою більш кращого зрозуміння сутності цих двох понять варто звернути увагу на визначення поняття «приватний інтерес», яке міститься також ст. 1 Закону – приватний інтерес – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях. Дивлячись, на визначення вказаного поняття, розуміємо, що під приватним інтересом можна розуміти надзвичайно великий перелік різноманітних соціальних зв'язків, які існують у фізичної особи (зв'язки з друзями, сусідами, однокласниками, одногрупниками, колегами з попередніх робіт, співробітниками установ, які надають певні послуги, та з іншими різноманітними фізичними особами, з якими відбувався певний контакт, при цьому навіть і разовий). Щоб зрозуміти відмінність потенційного конфлікту інтересів від реального варто розглянути наступний приклад. Потенційний конфлікт інтересів – викладач на першій парі свого навального курсу знайомиться з групою та виявляє, що в групі навчається син його одногрупника, з яким він сидів за однією партою в університеті, проте викладач планує бути об'єктивним відносно цього студента. Реальний конфлікт інтересів – вказаний потенційний конфлікт інтересів стає реальним після телефонного дзвінка одногрупника з проханням бути лояльним відносно цього студента.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, відповідно до ст. 28 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» зобов'язані:

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

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

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

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

У свою чергу ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів» передбачає адміністративну відповідальність за невиконання двох з цих чотирьох обов'язків. Відповідно до ч. 1 цієї статті неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів – тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, відповідно до ч. 2 – вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до

чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У цьому аспекті слід відмітити позитивні зміни 2014 року, які були внесені до цієї статті: якщо стара редакція передбачала адміністративну відповідальність за неповідомлення свого керівника про будь-який конфлікт інтересів, у тому числі і про потенційний конфлікт, внаслідок чого за цією статтею складалась досить значна кількість протоколів про адміністративні правопорушення, то нова редакція передбачає адміністративну відповідальність лише у разі наявності саме реального конфлікту інтересів.

Відповідно до ст. 28 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» безпосередній керівник особи, у якої виник конфлікт інтересів, або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення цієї особи, зобов'язані:

1) протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої їм особи реального чи потенційного конфлікту інтересів прийняти рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів;

2) повідомити про прийняте рішення особу, у якої виник конфлікт інтересів;

3) обрати та вжити заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів з наступного переліку:

1. усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
2. застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
3. обмеження доступу особи до певної інформації;
4. перегляду обсягу службових повноважень особи;
5. переведення особи на іншу посаду;
6. звільнення особи.

Завершуючи аналіз положень Закону України «Про запобігання корупції» та звертаючи увагу на реальну практику їх реалізації щодо врегулювання конфлікту інтересів протягом останніх двох років, варто зробити висновок, що безумовно детальне врегулювання порядку дій державного службовця у разі виникнення конфлікту інтересів є ефективним засобом запобігання корупції у державі, яка характеризується високим рівнім організації державної служби (наприклад, Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина). У наших українських реаліях у практиці діяльності абсолютної більшості органів державної влади вказані положення закону не застосовуються взагалі, по-перше, через відсутність уваги керівництва до вказаної проблеми, по-друге, через брак часу та людських ресурсів, по-третє, через непоінформованість державних службовців про можливість бути притягнутим до адміністративної відповідальності, по-четверте, через відсутність підзаконного закріплення порядку врегулювання конфлікту інтересів у діяльності конкретних органів державної влади.

ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ ЯК УЧАСНИК ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Вітів В.А., *аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування*

Інформатизація відносин в органах державної служби внесла свої зміни у формування підходу до вивчення правового регулювання інформаційних відносин в публічно правовій сфері.

Інформаційні правовідносини досліджувались такими вченими якІ.В. Арістова, В. Бєляков, Р. А. Калюжний, В. С. Цимбалюк, О. Г. Марцінюк та іншими.

О.С. Рожденственська дала наступне визначення терміну суб'єкт інформаційних правовідносин. Суб'єкт інформаційних правовідносин – це суб'єкт права, фізична особа, якій відповідно до закону надається більша, ніж іншим суб'єктам інформаційних відносин, можливість реалізації права на інформацію у зв'язку зі специфікою її професійної діяльності, яка спрямована на забезпечення й гарантування повноти права на інформацію іншим суб'єктам [8].

Узагальнюючи підхід І.Л. Бачило право на інформацію, слід розглядати комплексне суб'єктивне право вільно працювати з інформацією [5]. Завдяки такому підходу, державний службовець вправі реалізовувати положення Закону України «Про державну службу» (ст.4,7,9, 55) як учасник інформаційних відносин.

Інформаційні відносини у сфері діяльності державної служби стали предметом дослідження таких вчених як Я. Швець, В. Ліпкана, Д. Перова, І. Пахомова та іншими.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» основним принципом діяльності держаної служби є її відкритість та прозорість.

Державно управлінські повноваження в інформаційних правовідносинах безпосередньо пов'язані із державного службовця адміністративно-правовим режимом інформації з обмеженим доступом.

На думку В.А. Ліпкана, адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом це урегульований у вітчизняному законодавстві порядок діяльності уповноважених суб'єктів права шляхом імперативного методу правового впливу та системи спеціальних засобів з метою захисту й охорони суспільних відносин у сфері інформації з обмеженим доступом [4].

Згідно нового Закону України «Про державну службу» п. 12 ст. 7 державний службовець уповноважений отримувати від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідну інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом та згідно п. 13 цієї ж статті зобов'язаний надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Таким чином правовій природі посадової особи державного службовця притаманний дуалізм, з одного боку службовець є розпорядником інформації, що зобов'язаний надавати її за запитом інших осіб, а з іншого боку це особа наділена повноваженнями збирати, зберігати, обробляти, перевіряти достовірність викладеної інформації про інших осіб з метою реалізації офіційної державної політики.

Межі реалізації посадовими особами своїх прав відноситься до сфери внутрішнього переконання тому доцільним вказати інформаційну компетентність визначену І. Пахромовою як деонтологічну складову державної служби.

На думку І. Пахромової інформаційна компетентність державних службовців України являє собою систему особистих якостей, умінь та навичок здійснення державними службовцями різноманітних операцій з інформаційними даними у професійній діяльності з метою належного управлінсько-організаційного забезпечення процесів виконання завдань і функцій державної служби у відповідності до цілей офіційної державної політики.

В численних випадках виконуючи свої посадові права та обов'язки статус державного службовця може змінюватись.

Як суб'єкт інформаційних правовідносин державний службовець є особливим суб'єктом правоздатність якого відповідно виду професійної (службової) діяльності розширена додатковими правами у сфері, використання й поширення інформації; мають переважне право на пошук, збирання й одержання аналітичної інформації; мають право на використання різних джерел інформації з обмеженим доступом; мають право встановлювати режим обмежень доступу до інформації, наприклад, відносити інформацію до державної таємниці.

Діяльність державного службовця в інформаційних правовідносинах може бути виражена в активній чи пасивній формі, які мають місце в процесі отримання інформації чи її надання.

Ми погоджуємось з думкою, В.О.Логінова, що саме система органів державного управління найбільшою мірою забезпечує функціонування інформаційної сфери держави, що відповідає р.4 Указу Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України».

Тому, лише державні службовці, що займають місця у визначених законодавством органах в чию компетенцію входить робота в адміністративно-правовому режиму інформації з обмеженим доступом можуть бути уповноваженим суб'єктом інформаційних правовідносин [4].

Перелік таких органів визначено в ст..9 Закону України «Про основи національної безпеки України».

Слід підкреслити, що керуючись принципом відкритості та прозорості закріпленого ст..4 Закону України «Про державну службу» на державного службовця поширюються права та гарантії права на свободу слова, обов'язку інформування суспільства чи компетентних органів про порушення іншими особами законодавства України, що загрожує нанесенням шкоди. Вказаний принцип дії у всіх випадках без виключення.

Як публічної особи, особиста свобода та приватність особистого життя державного службовця підлягає обмеженню. До таких обмежень відносяться персональні данні посадової особи.

Перелік відомостей які включаються до персональних даних визначено рішенням Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. N 2-рп/2012 у справі щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34Конституції України.

Не може не викликати занепокоєння тенденції до заборони будь-якої критики, що міститься в Постанові КМУ «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» № 65 – редакція від 11.02.2016. Такого роду положення суперечать ст..30 Закону України «Про інформацію».

Отже, з проведеного нами дослідження можна зробити наступні висновки. державні службовці беруть участь в інформаційних відносинах які умовно можна поділити на: інформаційні правовідносини особистого характеру; правовідносини, що пов'язані із реалізацією службових повноважень стосовно створення, бору, обробки, збереження та перевірки даних про інших осіб в процесі виконання

делегованих йому функцій органу державної влади; пошук та надання публічної інформації на запит.

Важливою складовою для формування високої культури етики державного чиновника видається необхідною громадський контроль за особистим життям та діяльністю службовців яким делеговано виконання функційдержави.

Окреслені нами питання потребує додаткового дослідження, серед яких інформаційна складова нормативних актів державнихслужбовців.

Література:

1. Закону України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19 Назва з екрану
2. Закон України «Про внесеннязмін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1022-viii Назва з екрану
3. Постанова КМУ «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» № 65 – редакція від 11.02.2016р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311 Назва з екрану
4. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом в Україні : [Монографія] / В. А. Ліпкан, В. Ю. Баскаков / За заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2013. – С.118, 149
5. Бачило, И.Л.Информационное право [Текст]: учебник / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов ; Топорнина Б.Н., ред. – 2-е изд., с изм. и доп. – СПб.: Р. Асланов «Юридический центр Пресс», 2005. – С.170.
6. Інформаційна компетентність державних службовців як чинник ефективності системи державного управління в Україні // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 12. – С. 90.
7. Перов Д.О. Склад інформаційних правовідносин / Д. О. Перов // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 71. – С. 90.
8. Рождественська О.С. Специфічні критерії окремих видів суб'єктів правових відносин, як основа розвитку їх класифікації / О.С. Рождественська // Право і безпека. – 2006. – Т. 5. – № 2. – С. 160.

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Ємельяненко К.О., *аспірант*
кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів та природокористування України

Аналіз правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування з новими, законодавчо закріпленими повноваженнями, показує, як позитив, так і недопрацювання в практичному застосуванні нового законодавства в умовах децентралізації. Адже на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про державну службу» [1], який прирівнює їх до відповідних категорій посад державних службовців.

Розглянемо повноваження органів місцевого самоврядування після реформи з децентралізації, запропоновані змінами до Конституції України відповідним законопроектом № 2217а [2]. Законопроектом, запропонованим Президентом України, передбачається вилучення з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у громаді.

Для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування законодавцем пропонується статтями 118 та 119 законопроекту запровадити інститут префектів. Префекта призначає і звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

Передбачається, що після реформи децентралізації об'єднані громади самостійно відповідатимуть за шкільну та дошкільну освіту, охорону здоров'я первинного рівня(поліклініки, фапи), заклади культури, благоустрій – освітлення вулиць, стан доріг, освітлення вулиць, громадський порядок та ін. [3].

Розподіл повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах відбувається за принципом субсидіарності, тобто отримають необхідні кадрові та фінансові ресурси і інфраструктурний потенціал для належного виконання повноважень.

До повноважень майбутніх та вже створених об'єднаних територіальних громад додаються наступні зміни в їх управлінні та правах:

1) В громаді з'явиться одна на декілька сіл рада з головою та виконкомом. Відповідно має збільшитися і адміністративний апарат працівників громади (економіка, благоустрій, бюджет та ін.). Від кожного села до громади буде делеговано старосту.

2) Громади отримають додаткові фінанси на розвиток інфраструктури (дороги, освітлення, водопостачання, водовідведення, утилізація побутових відходів та ін..);

Натомість обласні і районні ради створюють свої виконкоми. За органами виконавчої влади на місцях закріплюються повноваження контролю за законністю дій органів місцевого самоврядування та координація місцевих представництв центральних органів виконавчої влади.

А ті сільські, селищні чи міські ради, що не долучаться до процесу децентралізації відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[4] залишаться лише з повноваженнями щодо благоустрою та утримання апарату своєї місцевої ради. Зокрема, вони зможуть співпрацювати з іншими громадами(в т.ч. об'єднаними) відповідно до Закону «Про співробітництво територіальних громад»[5].

Стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[6] водить нове поняття в системі місцевого самоврядування – староста. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради.

Староста є посадовою особою місцевого самоврядування, представляє інтереси жителів села чи селища і здійснює свої повноваження визначені Положенням про старосту, які є досить загальні і вузькі. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою та має право дорадчого голосу в раді громади.

Фінансова підтримка добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно плану соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

Сьогодні точиться чимало дискусій, багато сільських рад апелюють до того, що в них забрали податок на доходи фізичних осіб (25 %) і передали на більш вищі рівні бюджету[7]. Однак, коли вони об'єднаються, такі об'єднані громади зможуть отримувати податок на доходи фізичних осіб на рівні тих самих 60 %, як це зараз розписано у Бюджетному кодексі[8] 2015 року для районних бюджетів. Окрім того, джерелами наповнення місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад будуть: 25% екологічного податку, 5% акцизного податку з кінцевих продаж з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств і установ комунальної форми власності, 100 % податку на майно (нерухомість, земля, транспорт) – ставки та пільги встановлює місцева влада, 100% державного мита, 100% плати за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та санкції, 100% орендної плати за користування майном, що перебуває у власності, 25% рентної плати за користування надрами, спеціального використання води та ін. [9].

Таким чином, на сьогодні більшість сільських та селищних рад, як органи місцевого самоврядування, функціонують не повноцінно і неефективно не маючи достатніх повноважень, що фінансово гарантовано забезпечуються. І отримуючи дотацію від держави на своє утримання місцева рада не стимулюється державою у розвитку продуктивних сил на своїй території.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 року № 889-VIII [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. 1– Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12
2. Про внесення змін до Конституції України(щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 15.07.2015(доопрацьований) – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_ 1?pf3511=55812
3. Децентралізація в Україні – Інститут громадянського суспільства -// [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://csi.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Модул_-2.pdf
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19
5. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 №79-VIII – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19
8. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI – Сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17
9. Чого чекати від об'єднання громад? – Інформаційний збірник Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні-DESPRO» – Сайт // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.despro.org.ua або http://www.facebook.com/decentralisation)

НОВАЯ ДОКТРИНА СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И СЛУЖАЩЕГО: ПРИГЛАШЕНИЕ К ДИСКУССИИ

Кириченко А.А., *доктор юридических наук, профессор,*
заведующий кафедрой правоведения
Николаевского национального университета имени В.А. Сухомлинского
Тунтула А.С., *кандидат юридических наук, доцент,*
доцент кафедры гражданского и уголовного права и процесса
Черноморского государственного университета имени Петра Могилы

Новая редакция Закона Украины «О государственной службе» [4] еще более развила многочисленные алогизмы и юридические ляпсусы предыдущих редакций этого закона, перечисление которых следует начать с самого его названия. По здравому смыслу, государственным служащим является любое лицо, получающее заработную плату из государственного бюджета.

Фактически государственные служащие подразделяются на: 1. Субъектов невластных полномочий. 2. Субъектов внешних властных полномочий: 2.1. Субъектов номинальных внешних властных полномочий, т.е. реализующих непосредственное или делегированное государственное принуждение лишь за пределами юридического лица. 2.2. Субъектов смешанных властных полномочий, т.е. реализующих такое же принуждение как за пределами юридического лица, так и в его рамках, к примеру, прокурор города, осуществляющего такое принуждение как за пределами штатных работников прокуратуры собственно как прокурор города, так и в отношении самих штатных работников прокуратуры уже в качестве руководителя прокуратуры как юридического лица. 3. Субъектов номинальных внутренних властных полномочий, например, ректор ВУЗа.

Анализируемый закон следовало бы именовать «О государственных служащих, полномочия которых не урегулированы иными законами». Более же правильно полномочия и объем зарплаты всех госслужащих урегулировать в Кодексе госслужащих Украины, а особенности пенсионного обеспечения и социальной защиты каждой из их категорий – в Социальном кодексе Украины вместе со всеми иными категориями населения украинского государства.

Не отличаются легитимностью и положения ст. 19 и ст. 20 данного закона в части общих и специальных требований к лицам, которые претендуют на поступление на государственную службу, особенно для занятия должностей категории «А» и «Б» [4], которые явно противоречат положениям как статей 1 и 8 Конституции Украины в части провозглашения украинского государства правовым и признания действия в Украине принципа верховенства права [2], так и принятой во исполнение этих положений Национальной программы правового образования населения, в частности:

– ч. 5 разд. 1, согласно которой, среди основных задач Программы выделяется повышение уровня правовой подготовки населения, прежде всего, государственных служащих [3];

– ч. 6 разд. 1, согласно которой, цель Программы предусматривается достичь посредством органичного объединения правового образования, с одной стороны, и общего среднего, профессионально-технического и высшего образования, с другой стороны [3];

– ч. 10 разд. III «Основные мероприятия по обеспечению выполнения Программы», согласно которой, предписывается обеспечивать обязательное овладение государственными служащими во время их подготовки, переподготовки и

повышения квалификации комплексом знаний по вопросам правового обеспечения государственного управления и государственной службы, включающей изучение основ правоведения, соответствующих актов законодательства [3]; и т.д.

В силу изложенного, ст. 19 и ст. 20 Закона Украины «О государственной службе» среди обязательных компетенций государственного служащего должны предусматривать надлежащее юридическое образование. Насколько надлежащее образование, помогут понять ряд разработанных авторами новых доктрин и концепций юриспруденции [1, с. 8-61 и др.].

Среди таковых положений особо следует выделить **новую доктрину профессиональности осуществления государственного управления**, основные положения которой сводятся к следующему. С одной стороны, базовым предназначением общества является производство общественно полезных потребительских стоимостей (товаров, услуг) и осуществление сопутствующих этому производству направлений общественной деятельности. В силу этого, государственный служащий должен иметь базовое высшее образование по соответствующему направлению общественной деятельности.

С другой стороны, среди способов управления волей социосубъектов (физических лиц, юридических лиц, государства как сумативного образования физических и юридических лиц одного государства, межгосударственных образований, объединяющих физических и юридических лиц двух или более государств) [1, с. 11] выделяются непосредственные и дистанционные, из дистанционных – вненормативные и нормативные, а из дистанционных нормативных – нормы морали, нормы религии, нормы права и нормы политической целесообразности [1, с. 8-11].

Сущность управленческой государственной деятельности в контексте указанной ст. 1 Конституции Украины, добавим, как еще и демократического и социального государства [2], проявляется в базисной реализации собственно норм права как, с одной стороны, наиболее эффективного, рационального и качественного дистанционного нормативного способа управления волей социосубъектов, если имеется в виду гуманистическое (демократическое, правовое, социальное) государство [1, с. 9], а, с другой стороны, выражение своеобразной материализированной формы власти народа, если следовать положениям **новой доктрины трехуровневому** (общегосударственному, региональному и локальному, т.е. на уровне юридического лица) **механизму передачи власти избирателей субъектам властных полномочий** – от первичной власти (непосредственной демоскратии; именно так следует уточнить традиционное понятие «демократия» как власти собственно народа – осознанного выбора большинства избирателей, в отличие квазидемоскратии – неосознанного выбора большинства избирателей, и демонкратии – выбора меньшинства избирателей) к вторичной власти (полипредставительской и монопредставительской демоскратии), а от вторичной власти – к третичной власти (делегированной демоскратии) [1, с. 44-46, 48].

Изложенное дает основание заключить, что фактически преступным было выведение в 1997 г. процесса подготовки государственных служащих из сферы юридического образования, в частности, административной отрасли права, посредством учреждения новой псевдоотрасли научного знания – государственного управления, специальностей 25.00.01-25.00.04 [6], развитое впоследствии и новой псевдоспециальностью высшего образования 1501 «государственное управление» [7], которые не имеют ничего общего ни с каким-либо существующим направлением общественной деятельности по производству общественно полезных потребительских стоимостей (товаров, услуг), ни с юриспруденцией, а, значит, снизили уровень профессиональности государственного управления до правового и

сущностного производственного беспредела. Ведь какие компетентности получают выпускники специальности «государственное управление»? По сути, это все та же политология с примесью иных неюридических наук, что за пределами юридических знаний о базисных значениях права как одного из дистанционных нормативных способов управления волей социосубъектов, одной из базисных категорий правового статуса социосубъектов и суммативной категории, объединяющей все разработанное в государстве правовое регулирование; о понятии и взаимоотношении права, свобод, обязанностей и интересов; о механизме передачи власти от избирателей субъектам властных полномочий; о сущности в взаимоотношении ветвей государственной власти и о многом другом превращалось в болтологию. Такое положение дел способствует подмене принципа верховенства права принципом политической целесообразности и неизбежно приводит к становлению административного произвола, а, значит, и антипода правового государства [1, с. 10].

Преобладающие нормы политической целесообразности должны быть заменены на принцип верховенства права, а государственное управление следует, безусловно, возвратить в лоно юриспруденции и в правовое поле посредством выделения из Особенной части традиционной Административной отрасли права Украины Теорологии государственно-правового управления и системы регулятивных юридических наук, состоящей из более 50-ти наук [1, с. 73]. Согласно же **новой доктрине четырнадцатиступенчатого образования и науки**, все государственные руководители, особенно высшего звена, должны иметь базовое высшее образование уровня магистра по одному из направлений общественной деятельности по производству общественно полезных потребительских стоимостей (товаров, услуг) и второе высшее юридическое образование также уровня магистра [1, с. 11, 148; 8].

Обнадеживает, что в новом перечне отраслей знаний и специальностей, по которым может быть получено высшее образование, такой специальности, как «государственное управление», уже нет [5]. Хочется верить, что разработанные авторами новые доктрины и концепции юриспруденции уже стали замечать и следует ожидать реальных подвижек в направлении реального становления украинского правового государства и принципа верховенства права.

Литература:

1. Кириченко А. А. Курс лекций по спецкурсу «Базисные доктрины и концепции юриспруденции»: учеб. пособие / А. А. Кириченко, А. С. Тунтула. – Николаев : ННУ им. В. А. Сухомлинского, 2016. – 180 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141, із змінами згідно із Законом України від 21.02.2014 р., № 742-VII ВВР, 2014, № 11, ст. 143 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2. rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр
3. Національна програма правової освіти населення, затвердженої Указом Президента України від 18.10.2001 р., № 992/2001 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/992/2001. – Назва з екрану
4. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/120374-zakon_ukraini_pro_derzhavnu_ sluzhbu_2016_tekst.html. – Назва з екрану
5. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р., № 266 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-п. – Назва з екрану

6. Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.1997 р., № 1328, із змінами, внесеними згідно Постанови КМ України від 13.12.2006 р., № 1718 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1328-97-п. – Назва з екрану
7. Про перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 р., № 1719, із змінами згідно Постанови КМ України від 10.10.2012 р., № 922 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1719-2006-п. – Назва з екрану
8. Розширена доповідь О. А. Кириченка Недоліки та надбання міжнародного і вітчизняного правового регулювання освіти та новітня доктрина чотирнадцятиступеневої освіти та науки / О. А. Кириченко / 22 510 слів [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ihpl-mnu.mk.ua/головна/science/conference/розширена-доповідь-о-а-кириченка-недо/. – Назва з екрану

ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Ковтун В.І., *кандидат юридичних наук,*
асистент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Актуальність питання соціального забезпечення державних службовців обумовлена закріпленням в Конституції України широкого кола соціальних прав, які пов’язані з концепцією соціальної держави. Основою її є принцип відповідальності держави за забезпечення в країні соціальної справедливості і соціальної захищеності.

Окремий різновид соціальних прав становлять так звані професійні права – соціальні права категорій осіб, об’єднаних за ознакою здійснення ними певних видів діяльності. До таких категорій належать судді, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів тощо. Соціальні права цих категорій осіб є складовою їх статусу, сприяють виконанню ними своїх функцій, а отже, беззаперечно підлягають державному забезпеченню та судовому захисту.

Історично, на державного службовця, як на служителя громадським інтересам, тобто особу, яка несе перед суспільством особливі зобов’язання, покладалися підвищені обов’язки, які були компенсовані певними привілеями. Сучасна тенденція полягає в наближенні статусу державного службовця до статусу звичайного громадянина. Однак деяка специфіка збереглася, оскільки статус державного службовця носить потрійний характер: громадянина, найманого працівника і служителя суспільства.

Головне з прав державного службовця як найманого працівника – право на винагородження, що включає в себе оклад, постійно індексований в сторону збільшення відповідно до зміни прогресуючої мінімальної ставки міжпрофесійної зарплати, а також ряд виплат.

У житті кожного державного службовця в Україні з 1 травня 2016 року відбудуться зміни, оскільки набирає чинності Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1]. Відповідно до статті 7 вказаного Закону державний службовець має наступні соціальні права: – належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; – оплату праці залежно від

займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; – відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; – професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; – просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; – участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; – участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом. Крім того, державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Новелою стало закріплення в Законі окремого розділу 7 «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії». Так, відповідно до статті 50 Закону, держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи.

Заробітна плата державного службовця складається з: – посадового окладу; – надбавки за вислугу років; – надбавки за ранг державного службовця; – виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; – виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою; – премії (у разі встановлення).

Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет. Однак, враховуючи намір України стати повноправним членом Європейського Союзу, новим Законом передбачається, що фонд оплати праці державних службовців формується не лише за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Порядок використання таких коштів, які надходять до державного бюджету, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Важливою гарантією соціальних прав державного службовця є закріплення в новому Законі норми, що скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів та надбавок до них. Тому що реалізація соціальних прав громадян України може залежати від матеріальних можливостей самої держави, а отже такі права можуть бути реалізовані поступово.

Поряд з цим стаття 54 Закону регламентує соціально-побутове забезпечення державних службовців, яке включає наступне: – державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло; – державним службовцям може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань. Порядок надання та розмір такої допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Також новий Закон включає у систему соціальних прав державного службовця право на відпустку та регулює окремі питання пенсійного забезпечення (яке регулюється профільним законом).

Підсумовуючи вищевказане треба зазначити, що необхідність змін, адаптація до нових соціальних очікувань та економіко-технологічні реалії призвели до прийняття нового Закону України «Про державну службу», що стало підставою для твердження, що державна служба представляє собою свого роду ідеал продуманої усесторонньо регламентованої, володіючої великим запасом міцності системи високо централізованої адміністрації. У зв'язку із цим, по-новому лунають питання

пов’язані з соціальними правами та гарантіями державного службовця. Забезпечення вказаного питання є основою для еталонної праці державного службовця.

Література:

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov .ua/laws /show/ 889-19/page1

ЩОДО ПРИНЦИПУ ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ковтун М.С., *кандидат юридичних наук,*
асистент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 [1] визначає правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби. Новим Законом передбачається, що державний службовець повинен дотримуватися принципів державної служби, до яких відносяться верховенство права; законність; професіоналізм; патріотизм; доброчесність; ефективність; забезпечення рівного доступу до державної служби; політична неупередженість; прозорість; стабільність (ст. 4 Закону № 889).

Подібна норма передбачена і в чинному Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723 [2], проте не обійшлося й без новел. У першу чергу, це стосується закріплення принципу політичної неупередженості.

Так, щоб уникнути конфлікту на підставі особистих політичних уподобань у новому Законі закріплена вимога щодо політичної неупередженості державних службовців, яка передбачає недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків.

Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Він не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров’я та прав і свобод інших людей.

Згідно статті 10 Закону № 889, державний службовець не має права: 1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії; 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; 4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що

організовуються політичними партіями; 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях; 6) організовувати і брати участь у страйках та агітації [1].

У зв'язку із закріпленням цього принципу новим Законом встановлено й певні правила щодо виборчої діяльності. Так, у разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби. Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

Незважаючи на те, що новий Закон ще не набув чинності, Правилами етичної поведінки державних службовців, що затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 65 [3] вже зараз встановлено вимогу для посадовців 1, 2 категорій щодо ведення обліку телефонних розмов та особистих зустрічей з представниками політичних партій, народними депутатами України, суб'єктами господарювання або їх уповноваженими особами, а також надання інформації про такі розмови та зустрічі у порядку, встановленому законодавством про доступ до публічної інформації. Ця норма фактично є проявом забезпечення принципу політичної неупередженості і направлена на всебічну й повну регламентацію усіх контактів посадовців 1, 2 категорій з представниками політичних партій. Однак, в той же час, механізм цієї регламентації вказаною постановою не конкретизується.

Безперечно, державна служба має бути поза політикою, а політичні погляди та вподобання не повинні впливати на відбір та прийом на роботу державних службовців, вирішення питань їх кар'єрного росту, атестації тощо.

Фактично, принцип політичної неупередженості полягає у забороні для державного службовця використовувати посадове положення для досягнення власної вигоди. В той же час принцип політичної неупередженості має на меті захищати й самого державного службовця від впливу та контролю з боку політичних партій так, щоб він міг ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади.

Підсумовуючи, можна зазначити, що головний зміст принципу політичної неупередженості полягає у виборі державним службовцем усвідомленої нейтральної, неупередженої позиції по відношенню до політичних сил. Державний службовець у своїй службовій діяльності завжди повинен слідувати лише волі закону та діяти на благо держави й громадян.

Література:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – №4. – С. 60.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №52. – С. 490.
3. Правила етичної поведінки державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 65 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 15. – С. 71.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Когут О.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права

Новий Закон України «Про державну службу» [1] (далі – Закон) по праву можна вважати ключовим у сфері створення сприятливого середовища для реформ у системі державного управління, «дорожньою картою» для формування європейської моделі державної служби. Його прийняття було передбачено цілим комплексом нормативно-правових актів, затверджених на різних рівнях, а саме: розпорядженнями КМУ від 07.05.2014 р. «Про підписання Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави)» та від 17.09.2014 р. «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»; Програмою діяльності Уряду від 11.12.2014 р. (якою передбачалось розроблення та сприяння прийняттю цього Закону ще у І кварталі 2015 р.); Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»; Угодою про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р.; Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленим Постановою ВРУ від 4.06.2015 року.

Основними *новелами* Закону є виведення за його межі політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; запровадження інституту державних секретарів, відкритого конкурсного відбору та політичної неупередженості державних службовців; врегулювання дисциплінарних процедур тощо. Але цілковито досконалим цей Закон вважати не можна, тому спробуємо запинитись на окремих проблемних питаннях.

1. Патронатна служба. Пункт 18 ч.3 ст.3 Закону встановлює, що дія цього Закону не поширюється на працівників патронатної служби, а ч.1 ст.92 відносить до посад патронатної служби посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови ВРУ, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів КМУ, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів КСУ, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах [1]. Чи є доцільним таке розширення переліку патронатних службовців? Зокрема, на необґрунтованість виведення зі сфери дії Закону *помічників суддів* вказував ще на законопроектній стадії голова ВСУ А.М.Романюк у висновку, поданому Голові Комітету ВРУ з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування [2]. Посилаючись на відповідні рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, рішення Консультативної ради європейських суддів та норми Конституції України, Голова ВСУ вважає, що обсяг і характер роботи помічника судді не може виходити за межі реалізації суддею державної влади шляхом здійснення ним правосуддя. Більш того, ненадання статусу державних службовців помічникам суддів призведе до того, що дія Закону України «Про запобігання корупції» не поширюватиметься на цю категорію осіб, а це не можна визнати правильним. А відсутність спеціального закону, яким би передбачався статус таких осіб, призведе не тільки до зниження ефективності дії антикорупційного Закону, а

й до повної відсутності законодавчих норм, якими б визначався правовий статус помічника судді. Підтримує таку думку і представник України у Венеціанській комісії В.Пилипенко [3], який вважає що не лише помічники суддів, а і працівники секретаріатів голови ВРУ та його заступників, а також радники, помічники, консультанти Президента України та деяких інших посадовців, у такому випадку виводяться зі сфери дії заборон та обмежень антикорупційного законодавства. На нашу думку, *можливість мати патронатних службовців доцільно було б закріпити лише за політичними діячами,* так як це є, наприклад, у Законі Болгарії «Про державного службовця», стаття 3 якого зазначає, що не є державними службовцями члени політичних кабінетів [4, с. 601].

2. Загальні збори (конференція) державних службовців державного органу. Закон детально врегульовує трудові відносини у сфері державної служби. І це відповідає європейській практиці – у європейських країнах основним документом, який регулює діяльність державної служби є закон про державну (публічну, цивільну) службу, а не трудове законодавство та приватне право. Лише закон повинен встановлювати основні умови зайнятості з метою закріплення конституційних цінностей, професійної незалежності та верховенства права у відносинах державних службовців (на відміну від вільного ринку, де діють ринкові відносини попиту та пропозиції). Але виникає питання про доцільність розміщення у главі 2 розділу VII Закону «Засади дисциплінарної відповідальності» статті 70 «Загальні збори (конференція) державних службовців державного органу». Напрошується лише єдине пояснення – можливість винесення на розгляд загальних зборів питання про обрання представників до складу дисциплінарної комісії (ч. 4 ст. 70). Але традиційно положення про загальні збори (конференцію) розміщуються у главах (розділах) присвячених управлінню (наприклад, ст. 39 Закону України «Про вищу освіту») або участі в управлінні (ст. 245 Кодексу законів про працю). Тому вважаємо, що більш логічним було б розміщення цієї статті у розділі ІІІ «Управління державною службою». Також слід зазначити, що Закон деталізує організаційні моменти щодо скликання та проведення загальних зборів, але зовсім не розкриває їх повноважень (окрім вищезазначеної участі у формуванні дисциплінарної комісії).

3. Кваліфікаційні вимоги. Аналіз викладених у Законі вимог до державних службовців свідчить про *зниження вимог освітнього та кваліфікаційного рівня до осіб, які мають право на зайняття відповідних посад.* Так, п. 5 ч. 2 ст. 20 закріплює положення про те, що від осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «В» вимагається наявність вищої освіти лише молодшого бакалаврського або бакалаврського рівня та вільне володіння державною мовою. Немає жодних вимог до професійного рівня та стажу роботи. А такі державні службовці складатимуть основний корпус державної служби, адже зі змісту ч. 3 ст. 6 Закону випливає, що їх кількість може бути більше двох третин штатної чисельності державного органу. До цієї групи будуть належати не лише всі посади в місцевих державних адміністраціях (за виключенням голови та його заступника), а і керівники підрозділів у складі державних органів усіх рівнів.

4. Політична неупередженість. Автори нового Закону спробували відокремити державних службовців від політики шляхом закріплення політичної неупередженості як *принципу державної служби* (п. 8 ч. 1 ст. 4) та його *деталізації* (ст. 10). Такий підхід був би логічним, якби в одній статті давався перелік всіх принципів, а потім в окремих статтях їх тлумачення. Так як таке коротке тлумачення принципу політичної неупередженості є у статті 4, то більш доцільно було б вжити назву «принцип політичної нейтральності», а вже у розділі щодо правового статусу

державного службовця, закріпити (як це і зроблено) вимогу політичної неупередженості.

5. Зміст окремих понять. Закон, з одного боку, вживаючи деякі поняття, не наводить їх зміст, а з іншого боку – містить надмірну деталізацію окремих положень. Так, Згідно з ч. 9 ст. 9 Закону, «за видання керівником та виконання державним службовцем *явно злочинного* наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом» [1]. Виникає питання – який акт слід вважати «явно злочинним»? Інший приклад – відповідно до ч. 5 ст. 41 переведення державних службовців не повинно бути *прихованим покаранням.* А хто і як це буде встановлювати? Доцільно було б також дати тлумачення терміну *«патронатна служба»*, адже зміст ст. 92 присвячений не самій службі, а працівникам патронатної служби. Не містить Закон і тлумачення поняття «посадова особа», вживаючи його стосовно керівника державної служби в державному органі (п. 3 ч. 1 ст. 2) та щодо суб'єкта призначення (п. 7 ч. 1 ст. 2). Але поняття посадової особи, на нашу думку, потребує уніфікації та законодавчого закріплення. Щодо надмірної деталізації окремих положень, то, наприклад, ч. 2 ст. 75 встановлює досить детальні вимоги щодо змісту пояснень державного службовця, які повинен від нього отримати суб'єкт призначення перед накладенням дисциплінарного стягнення. Але за загальним правилом таке пояснення складається в довільній формі, тому підтримуємо думку про те, що у Законі можна було б лише зазначити, що пояснення має містити дані, необхідні для вирішення відповідного питання [2]. На нашу думку, недоцільним є і визначення терміну *«державна мова»* (п. 2 ч. 1 ст. 2), адже його значення не повинно залежати від закону, де цей термін вживається.

На завершення слід зазначити, що необхідним є пришвидшення роботи щодо розробки цілої низки підзаконних актів, які, відповідно до Прикінцевих та перехідних положень, повинні набрати чинності одночасно з набранням чинності цим Законом. Вважаємо, що сам Закон в процесі практики його застосування безумовно буде вдосконалюватись і зможе, як зазначив Президент України при його підписанні, «забезпечити нову якість державної служби відповідно до кращої європейської практики» [5].

Література:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 // ОВУ. – 2016. – №3. – Ст.149.
2. Висновок на проект Закону України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/B7212CB1AC65CCE7C2
3. Новий закон про державну службу: диверсія, направлена на підрив української державності [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://blogs.lb.ua/volodymyr_pylypenko/303561_noviy_zakon_pro_derzhavnu
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [За заг. ред. В.П.Тимощука, А.М.Школика]. – К.: Конус-Ю. 2007. – 735 с.
5. Закон «Про державну службу» дає старт реформі системи державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu-daye-start-

ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ТЛУМАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Лютіков П.С., *доктор юридичних наук,*
доцент, професор кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

Розвиток української державності в період незалежності завжди супроводжувався боротьбою та протидією незаконному збагаченню публічних службовців, одержанню ними неправомірної вигоди, зловживанню своїми службовими повноваженнями та іншим незаконним діям чи бездіяльності, що мають ознаки так званої корупції. У багатьох енциклопедіях та словниках визначення корупції надається як дослівний переклад з латинської «corruption» – «корозія, роз'їдання, руйнування». Відомий російський філолог, С. І. Ожегов, визначав корупцію як «підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів». Натомість, у Довідковому документі про міжнародну боротьбу з корупцією (квітень 1995 р.) вона визначається як «зловживання державною владою для отримання вигоди в особистих цілях» [1, с. 69].

Однак, якщо давати об'єктивну оцінку намаганням держави подолати це явище або бодай мінімізувати його прояви та наслідки, то цілком видається, що така боротьба та профілактика мають не надто задовільні результати. Про це свідчить систематичні звіти міжнародних антикорупційних організацій. Так, зокрема за результатами нового Індексу сприйняття корупції 2014 р. від Transparency International Україна, отримавши лише один додатковий бал, в порівнянні з 2013 р., залишається в переліку тотально корумпованих держав. 26 балів зі 100 можливих і 142 місце зі 175 позицій – такі показники України в Індексі сприйняття корупції за 2014 р. (Corruption Perceptions Index) від Transparency International. Такі невтішні результати, на думку міжнародної антикорупційної спільноти, спричинені не тільки малопомітним поступом у руйнуванні корупційних схем, але й тим, що нещодавно прийняті закони поки не дали відчутних результатів у антикорупційній боротьбі [2].

Нова редакція вказаного Закону за великим рахунком зберегла основний лейтмотив антикорупційної політики держави, характерний для редакції Закону України від 07 квітня 2011 року «Про засади запобігання і протидії корупції», а саме – спрямування основних правоохоронних та «протидійних» механізмів в першу чергу на запобігання та превенцію корупції шляхом посилення окремих обмежень для публічних службовців та істотного посилення негативних наслідків для особи порушника у вигляді кримінальної відповідальності. Разом з тим, в ній міститься і чимало норм, які не досить вдало виписані або так би мовити занадто «зарегульовують» окремі процедури, наприклад, такі як уникнення конфлікту інтересів тощо.

Одним із приводів для дискусії в колі юристів-практиків та науковців є обмеження, що стосується одержання публічними службовцями та іншими особами подарунків. Питання, звісно, не стоїть в необхідності існування такого обмеження або ж його скасування. Диспут має зовсім інший предмет, а саме правильне співвідношення таких категорій як «подарунок» і «неправомірна вигода», визначення законних умов одержання подарунків тощо. Правильне співвідношення вказаних категорій є надзвичайно важливим для правозастосування, оскільки фактично від того, яким чином (подарунок чи неправомірна вигода) буде кваліфіковано одержане державним службовцем майно чи надана йому послуга,

залежить рівень та характер відповідальності для особи правопорушника. Порушення обмеження щодо подарунку тягне за собою правові наслідки у вигляді адміністративної відповідальності, а одержання неправомірної вигоди – кримінальної.

Загалом, якщо говорити про передумови запровадження в законодавче поле такого обмеження, слід звернутись до позиції Міністерства юстиції України. Зокрема, як зазначається у роз'ясненнях Міністерства юстиції України до нового антикорупційного законодавства, досвід європейських країн свідчить, що першим кроком на шляху до вчинення корупційних дій є можливість публічного службовця отримувати подарунки. З метою обмеження такої форми «прикриття» корупційних проявів, у п. 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції наголошено на тому, що кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації в тому числі і про суттєві дарунки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів [3].

Саме тому, у низці країн Європи на законодавчому рівні запроваджено обов'язкове декларування подарунків особами, що обіймають політичні посади, а в деяких країнах – всіма публічними службовцями. До речі, як свідчить міжнародний досвід, на практиці розрізнити подарунок та неправомірну вигоду між собою досить важко, тому питання отримання та передачі подарунків публічними службовцями, з метою запобігання виникненню корупційних проявів у їх діяльності, повинно бути обов'язково врегульовано на законодавчому рівні. Зокрема у Сполучених Штатах Америки подарунком вважається все, що може бути виражено у грошовому еквіваленті, а саме: гроші, товари, різноманітні послуги (наприклад, такі як подорожі, проживання в готелі, харчування, оплата навчання тощо). Винятки з цього правила чітко визначені на законодавчому рівні. Наприклад, не вважаються подарунками прохолоджувальні напої чи кава, вітальні картки або аналогічні сувеніри незначної вартості [4].

Досить тривалий час точилися гострі дискусії з приводу того, як врегулювати зазначене питання на законодавчому рівні: заборонити взагалі приймати подарунки, дозволити лише подарунки, вартість яких не перевищує певний розмір, зобов'язати передавати в орган державної влади, де працює публічний службовець, усі подарунки або лише ті, які за ціною є вищими, ніж визначена вартісна межа та реєструвати їх отримання тощо [4].

Нарешті був обраний компромісний підхід між зазначеними трьома шляхами врегулювання питання одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави, який знайшов своє відображення у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» та у новому Законі «Про запобігання корупції».

Повертаючись до питання співвідношення таких категорій як «подарунок» і «неправомірна вигода», слід звернути увагу на легальне визначення цих понять, які містяться у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон). Зокрема, подарунком вважаються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової. Натомість, неправомірною вигодою є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Разом з тим, якщо проаналізувати обидві дефініції («подарунок» і «неправомірна вигода»), можна дійти висновку, що

подарунок можливо кваліфікувати як певний різновид неправомірної вигоди. Тобто чіткої різниці між вказаними категоріями, на жаль, не має. Не має й чітких «вартісних розмірів», які б дозволяли відмежувати подарунок, наприклад, виражений у грошових коштах, від неправомірної вигоди, яка має той же самий грошовий вираз. Уявімо собі ситуацію, що державний службовець за надання адміністративної послуги громадянину неправомірно одержав від нього 300 грн. (або 500, 1200 чи то 1219 грн.). Вказані гроші за таких умов будуть мати форму неправомірної вигоди чи подарунку? Можливо, як варіант вирішення цього питання, вбачається виправданим законодавче уточнення, що грошові кошти за будь-яких умов розглядаються виключно як неправомірна вигода.

Справедливим буде зазначити, що в редакції Закону України від 07 квітня 2011 року «Про засади запобігання і протидії корупції» визначення дарунків взагалі було відсутнім [5], що, на наш погляд, не давало реальної можливості застосувати потенціал адміністративної відповідальності до особи порушника, оскільки правозастосовувачі «натикались» на необхідність однозначного визначення того чи іншого майна (в тому числі і грошей) як дарунка та визначення ознак, за допомогою яких вказане майно можна відрізнити від неправомірної вигоди. Справа в тому, що, як загальновідомо, ч. 1 ст. 368 Кримінального кодексу України не містить жодного вартісного визначення неправомірної вигоди, а лише закріплює, що вона може бути одержана в будь-якому вигляді [6].

На нашу думку, законодавцю врешті решт варто в межах ч. 1 ст. 368 Кримінального кодексу України встановити грошовий еквівалент неправомірної вигоди, що дасть змогу правозастосовувачу хоча б за «вартісним» критерієм відрізнити подарунок від неправомірної вигоди. На жаль, практиці відомо багато випадків, коли правоохоронці, намагаючись визначити форму (подарунок/неправомірна вигода) одержаного публічним службовцем майна, спираються на ч. 2 ст. 23 Закону, де визначено так би мовити дозволені межі подарунків. На думку окремих представників правоохоронних органів, якщо вартість такого майна перевищує встановлений розмір, то відповідне майно кваліфікується як неправомірна вигода. Однак, такий підхід є не просто помилковим з точки зору теорії права та правозастосування, але й суворим порушенням ст. 19 Конституції України, відповідно до якої 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 [7].

Справа в тому, що вказані грошові виміри подарунків стосуються лише тих ситуацій, які не пов’язані із окресленими у ч. 1 ст. 23 Закону випадками одержання особами подарунків, пов’язаних з їх службовими обов’язками та тих подарунків, які даруються підлеглими особами. Вбачається, що таким викладом норми та структурою ст. 23 законодавець хотів підкреслити, що вказані дії (пп. 1-2 ч. 1 ст. 23 Закону) за будь-яких умов є порушенням незалежно від вартості одержаного дарунку. Отже, в інших випадках публічний службовець може одержувати дарунки, проте якщо їх вартість перевищує встановлені межі – це є порушенням відповідного обмеження, що тягне за собою відповідальність, передбачену ст. 172-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8].

Важливою вимогою Закону є встановлення обов’язку передавати подарунки, одержані як дарунки державі, тобто вручені під час візитів, урочистостей, інших офіційних заходів, до того органу державної влади, в якому працює публічний службовець в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Разом з тим, ст. 54 нового Закону передбачає, що державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування забороняється одержувати від

фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

При цьому, незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг за наявності підстав тягне за собою відповідальність відповідних посадових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Отже, фактично ч. 3 ст. 23 суперечить ст. 54 Закону: з одного боку держава (в особі відповідного державного органу) або територіальна громада можуть одержувати подарунки, а з іншого – державному органу (органу місцевого самоврядування) заборонено одержувати безоплатно послуги та майно. Щоправда, уточнення «крім випадків передбачених законом …» дає підстави говорити про можливість певних органів все ж таки одержувати кошти та інші надходження безоплатно, зокрема таким законодавством є Закони України «Про міліцію», в якому прямо передбачена можливість одержувати спонсорську та благодійну допомогу тощо. Якщо ж такої вказівки у законі, який визначає засади діяльності відповідних органів немає, то, відповідно, застосуванню підлягає заборона, закріплена ст. 54 нового антикорупційного Закону (наприклад, це Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» тощо).

У контексті обмеження щодо одержання подарунків варто також коротко зупинити увагу і на наявності в межах антикорупційного законодавства оціночних понять, зокрема таких як «загальновизнане уявлення про гостинність». На жаль, в чинному законодавстві України (і навіть в сучасних тлумачних словниках української мови) така категорія як «загальновизнане уявлення про гостинність» взагалі не визначається, а лише дає правозастосовувачу поле для додаткових ускладнень. Так, на рівні рекомендаційних норм у вже згаданому роз'ясненні Міністерства юстиції України вказується, що до дарунків, що дозволятимуться приймати публічними службовцями, можуть бути віднесені і ділові дарунки (сувеніри), і прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відношень і зміцнення робочих стосунків [4]. Проте, на нашу думку, такий підхід взагалі не витримує критики, оскільки ще більше заплутує публічного службовця. То ж можливо, враховуючи неоднозначність вказаної категорії, від неї варто взагалі відмовитись, залишивши лише «вартісний» критерій подарунку?

Підсумовуючи виклад авторської думки щодо обмеження про одержання подарунків, зазначимо, що, незважаючи на доволі суперечливу редакцію вказаних положень, в цілому можна погодитись з експертною оцінкою Міністерства юстиції України цих приписів з приводу того, що унормування порядку отримання подарунків є одним із найважливіших запобіжних заходів у сфері попередження умов виникнення корупційних ризиків діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, оскільки дозволяє врегулювати конфлікт інтересів, а саме – суперечності між приватними інтересами публічного службовця та його службовими обов'язками, наявність яких може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій в процесі його службової діяльності.

Література:
1. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, підготовлений Секретаріатом ООН. – Каїр, 1995. – С. 69.
2. Індекс сприйняття корупції за 2014 р. (Corruption Perceptions Index) від Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014
3. Конвенція ООН проти корупції (ратифікована із заявами Законом України № 251-V від 18 жовтня 2006 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49.
4. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0053323-11.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
6. Кримінальний Кодекс України від 05 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст.131.
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ВИКОНАВЦЯ

Макушев П.В., *кандидат юридичних наук, професор,*
декан юридичного факультету
Дніпропетровського гуманітарного університету

Законодавство України в галузі виконавчого провадження належить до найбільш динамічно змінюваних, що потребує постійного уточнення питань, пов'язаних з виконавчим провадженням і правового статусу його учасників. Саме тому автор поставив собі за мету розглянути, з урахуванням чинного вітчизняного законодавства та прийнятих нових нормативно-правових актів, нові аспекти юридичної відповідальності державного виконавця в Україні.

Державний виконавець несе юридичну відповідальність за дотримання законності і забезпечення дисципліни в процесі виконання службових повноважень. Ця відповідальність має дві сторони: по-перше, відповідальність державного виконавця за правопорушення, вчинені ним особисто; по-друге, відповідальність за дії підлеглих по службі осіб (якщо функціональними обов'язками передбачено наявність підлеглих, наприклад, начальник, заступник начальника районного, міського, районного у місті відділу державної виконавчої служби є державним виконавцем, ст. 4 закону України «Про державну виконавчу службу»). Наявність владних повноважень та правомочність на вчинення організаційно-розпорядчих функцій зумовлюють специфіку юридичної відповідальності державних виконавців. Державний виконавець як посадова особа відіграє основну роль у створенні і забезпеченні механізму реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. З метою попередження проявів зловживання наданою їй владою та їх усунення

законодавцем були закріплені підвищені вимоги до службової поведінки державних службовців і встановлені підвищенні санкції за правопорушення, які пов'язані з виконанням службових завдань [1, с. 135]. Правопорушення державних службовців, відповідно і державних виконавців, характеризуються підвищеною небезпекою, оскільки зачіпають безпосередньо інтереси держави, правопорядок, права та свободи громадян, а отже мають супроводжуватися підвищеною юридичною відповідальністю.

Юридична відповідальність державного виконавця, як складова його адміністративно-правового статусу, має подвійну природу. З одного боку, вона виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів тих фізичних і юридичних осіб у державі, які можуть постраждати від неправомірних дій зазначеної категорії державних службовців. оскільки вимоги державного виконавця, які висуваються останнім в процесі примусового виконання рішень, є обов'язковими для всіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України. Невиконання законних вимог державного виконавця тягне за собою адміністративну та кримінальну відповідальність згідно з законодавством [2, с. 589]. За невиконання законних вимог державного виконавця щодо усунення порушень законодавства про виконавче провадження, несвоєчасне подання або неподання відповідних звітів, недостовірних відомостей, неповідомлення, а також за неявку без поважних причин за викликом державного виконавця, винна особа несе відповідальність за статтею 188-13 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Орган або службова особа, яким направлений запит державного виконавця про надання необхідних для здійснення виконавчих дій документів або їх копій, зобов'язані безоплатно надати у встановлений державним виконавцем строк інформацію, документи або копії, необхідні для здійснення його повноважень.

В той же час державний виконавець при реалізації прав, передбачених ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження», зобов'язаний використовувати надані йому права і не допускати у своїй діяльності порушення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При оскарженні рішення, дії або бездіяльності державного виконавця застосовується порядок оскарження, встановлений законодавством, а також судова практика, зокрема, Постанова Пленуму Верховного Суду України № 14 від 26 грудня 2003 р. «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження», Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 3 від 13 грудня 2010 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби», Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 10 від 24 жовтня 2011 р. «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам», Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 24-152/0/4-13 від 28 січня 2013 р. «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення у цивільній справі».

До державного виконавця можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова та кримінальна. За порушення законодавства державні виконавці несуть дисциплінарну відповідальність в порядку, встановленому законом. На практиці можна виділити два види дисциплінарної відповідальності державних виконавців: дисциплінарна відповідальність за правилами внутрішнього розпорядку; дисциплінарна

відповідальність в порядку підлеглості [3, с. 50]. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавцем про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Таким чином, юридична відповідальність державних виконавців є наслідком неналежного виконання чи невиконання ними службових обов'язків. Як зазначається в юридичній літературі, вона відображає фактичне співвідношення між обов'язками і правами, які надані державному виконавцю у зв'язку з його службовою діяльністю [4, с. 112]. Юридична відповідальність дозволяє виявити стан виконання службових повноважень і встановити відповідність особи займаній посаді.

Адміністративною відповідальністю державного виконавця відповідно можна вважати застосування до нього за порушення службових обов'язків, що визнаються законами адміністративними правопорушеннями (проступками), адміністративних стягнень, що тягнуть для нього обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [5, с. 93]. Для практичної реалізації адміністративної відповідальності необхідні підстави застосування, що розкривають умови і момент виникнення відповідальності конкретної особи. Аналіз ознак адміністративної відповідальності дозволяє виділити три її підстави: нормативну, тобто систему норм, що описують протиправне діяння і адміністративні стягнення, які встановлюються за його вчинення; фактичну, тобто діяння конкретного суб'єкта, що порушують правові приписи, які охороняються адміністративно-правовими санкціями (адміністративні проступки); процесуальну, тобто процедуру накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення. Перші дві підстави адміністративної відповідальності зумовлюють її соціальну важливість. Для настання відповідальності необхідна наявність всіх трьох підстав і саме в такій послідовності [6, с. 360]. Насамперед, повинна бути норма, що встановлює обов'язок і санкцію за його невиконання. Потім може виникнути фактична підстава – протиправне діяння. За наявності норми і діяння, що її порушує, уповноважений суб'єкт у встановленому законом порядку повинен вирішити справу про адміністративне правопорушення. Так, зокрема, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, державний виконавець може бути притягнутий до адміністративної відповідальності за статтею 184-1 – за неправомірне використання державного майна, за статтею 186 – за самоуправство та за статтею 212-3 – за порушення права на інформацію.

Юридична відповідальність державного виконавця є органічною складовою адміністративно-правового статусу цього державного службовця. Законодавством України передбачається застосування до державних виконавців дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Для подальшого вдосконалення забезпечення реалізації юридичної відповідальності державних виконавців доцільним є здійснення низки заходів, серед яких бажано Закон України «Про державну службу» доповнити вказівкою про те, що державні виконавці, як і всі державні службовці підлягають дисциплінарній відповідальності і заходам іншого правового впливу.

Література:
1. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Андрій Миколайович Авторгов. – К., 2008. – 211 с.
2. Чумак О.О. Дисциплінарна відповідальність працівників державної виконавчої служби України / О.О. Чумак //Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 26. С. 587 – 593.
3. Щербак С.В. Суб'єкти виконавчого провадженні / С.В. Щербак //Правовий вісник Української академії банківської справи. 2012. № 1. С. 48 – 54.
4. Крупнова Л.В. Адміністративно-правовий статус працівника Державної виконавчої служби України: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Любов Василівна Крупнова. – Іпінь, 2008. – 177 с.
5. Лотинська О. Роль державного виконавця у виконавчому провадженні (порівняльна характеристика законодавства України і Росії) / О. Лотинська // Право України. 2002. № 8. С. 91 – 94.
6. Чумак О.О. Гарантії діяльності працівників Державної виконавчої служби України, їх види та класифікація / О.О. Чумак // Митна справа. 2013. № 1 ч. 2 кн. 1. С. 358 – 367.

ПОСАДОВІ ІНСТРУКЦІЇ У КОНТЕКСТІ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Миколенко О.І., *доктор юридичних наук, професор,*
завідувач кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Посадова інструкція є важливим правовим актом організації внутрішньо-управлінської діяльності державних службовців. Вона є документом, який визначає організаційно-правовий статус працівника, його підпорядкованість, конкретні права, обов'язки і відповідальність за невиконання своїх посадових обов'язків. У зв'язку з цим, цікаво було дослідити особливості правового регулювання суспільних відносин, які пов'язані з затвердженням та прийняттям посадових інструкцій в державних органах і їх структурних підрозділах, в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (далі Закон) [1].

Закон звертає увагу на існування посадових інструкцій в наступних положеннях:

– в ст.ст. 7 і 8 зазначається, що державні службовці окрім перелічених, також реалізують інші права і обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах;

– в ст. 31 закріплюється, що служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує складення Присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією;

– ст. 64 закріплює, що державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків,

визначених Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також за порушення правил етичної поведінки та інші порушення службової дисципліни.

Здивувало, те, що Закон окремою статтею перелічує коло питань, які регулюються Правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу (ст. 47), при цьому, жодного слова про коло питань, які регламентуються посадовими інструкціями. Так зазначається, що Правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу визначаються: 1) початок та кінець робочого часу державного службовця; 2) перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі; 3) умови і порядок перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; 4) порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань; 5) загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки; 6) загальні правила етичної поведінки в державному органі; 7) порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі; 8) порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем, тощо.

Зрозуміло, що посадові інструкції можуть бути різними за змістом, але якщо їх розглядати в якості правового інструментарію організації управлінської діяльності в середині державного органу, то бажано було б основні вимоги до їх юридичного оформлення і змісту передбачити в нормативно-правових актах.

Наприклад, А. М. Соцький до типових структурних положень посадових інструкцій відносить: 1) загальні положення, які визначають мету роботи; 2) функції, тобто опис виконуваної управлінської діяльності; 3) обов’язки і права, тобто настанови, за якими може і повинен діяти працівник; 4) зв’язки щодо посади, за якими будується модель взаємовідносин з керівником та іншими структурними підрозділами; 5) критерії оцінки роботи і ступінь відповідальності [2, с. 114].

Проблема полягає в тому, що на практично-прикладному рівні такі інструкції можна розробляти з формальної точки зору, і тоді більшість положень посадових інструкції зводяться до перерахування прав і обов’язків державного службовця без розкриття специфіки управлінських зв’язків, в яких він приймає безпосередню участь та в яких він відіграє ключову роль задля забезпечення ефективності і якості управління в державному органі чи його підрозділі.

Наприклад, на практиці організація поточного інформаційного забезпечення є, певною мірою, індивідуалізованим процесом, оскільки повинна здійснюватися з урахуванням особливостей керованих об’єктів чи цілей і задач, які стоять перед державним органом. Залежно від специфіки керованих об’єктів, цілей і задач, у кожному державному органі чи його структурному підрозділі формується своя (тобто з певними відмінностями) методика збору, обробки та використання поточної інформації. Разом з тим, організація поточного інформаційного забезпечення в державному органі чи його структурному підрозділі передбачає здійснення деяких загальних, властивих всім системам організації поточного інформаційного забезпечення, цілеспрямованих і логічно послідовних дій та операцій, які передбачають отримання якогось певного бажаного результату. Ці цілеспрямовані, логічно послідовні дії та операції з організації оперативного інформаційного забезпечення представляють собою управлінські процедури поточного інформаційного забезпечення [3, с. 120-128].

Початком поточного інформаційного забезпечення є аналіз діючої структури апарату управління відповідного державного органу з тим, щоб точно встановити:

по-перше, які органи апарату управління даної організації є центрами з прийняття рішень і яка сфера їх діяльності;

по-друге, в якій формі і з яким обсягом повноважень здійснюють вони покладені на них управлінські завдання;

по-третє, яка інформація і з яких джерел необхідна їм для вирішення цих завдань;

по-четверте, хто повинен і з якою періодичністю цю інформацію надавати;

по-п'яте, як виникає, оформлюється і визначається зазначена інформація (з точним переліком відповідальних за це осіб і технічних засобів);

по-шосте, за допомогою яких засобів, форм і методів забезпечується надійність інформації, яка надається, та її достовірність;

по-сьоме, як співвідноситься поточна інформація, що надається, з постійною інформаційною базою даного державного органу;

по-восьме, кому і в якій формі користувачі поточної інформації надають відомості про свою діяльність;

по-дев'яте, яку участь і в якій формі приймають дані органи (ланки), фахівці та керівники у вирішенні завдань, покладених на інші органи і ланки апарату управління, з якими вони взаємодіють.

Оптимізація поточного інформаційного забезпечення діяльності апарату управління конкретного державного органу, з точним визначенням інформаційних зв'язків і відносин працівників цього апарату при здійсненні ними відповідних управлінських функцій, може стати основою для проектування спеціальних схем інформаційних потоків або інформаційних моделей, які ілюструють організацію інформаційного забезпечення різних ланок адміністрації при вирішенні нею завдань певної категорії. Такі схеми, або моделі, не є графічним зображенням математичних функцій, що описують систему управління, і не можуть, природно, використовуватися в якості інструментів для передбачення точних результатів або розрахунків. Однак, завдяки наочному уявленню загальної системи управлінського документообігу, вони надають істотну допомогу при визначенні обсягу робіт з різних управлінських функцій і служать зручним і важливим орієнтиром при зборі всіх необхідних відомостей для здійснення цих робіт. Крім того, використання таких моделей дає можливість відфільтрувати несуттєву інформацію від інформації, яка дійсно необхідна для вирішення конкретних управлінських завдань, покладених на певний рівень або ланку управління. На цій основі можуть бути визначені списки розв'язуваних управлінських завдань і способи інформаційного забезпечення їх вирішення стосовно кожного конкретного рівня і ланки управління з тим, що б закріпити потім сформовану і відповідним чином модернізовану систему інформаційних відносин у конкретних посадових інструкціях.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст.43.
2. Соцький А. М. Правові акти з організації праці / А. М. Соцький // Вісник Чернівецького Національного університету «Одеська юридична академія». – № 1. – 2012. – С. 108-118.
3. Миколенко О.І. Управлінські процедури в діяльності виробничих організацій як об'єкт адміністративно-правового дослідження : монографія / О.І. Миколенко, О.В. Орлова. – Одеса : Фенікс, 2014. – 170 с.

СФЕРА ДІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» ЯК ВИЗНАЧАЛЬНА ЗАСАДА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Нижник Н.Р., *доктор юридичних наук, професор,*
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
заслужений юрист України,
професор кафедри теорії права та держави
Університету державної фіскальної служби України
Муза О.В., *кандидат юридичних наук,*
старший науковий співробітник,
головний консультант відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

У національному праві поняття «державна служба» використовується з 1993 року, коли було прийнято Закон України «Про державну службу». Разом із тим, як свідчить практика європейських країн, у законодавстві може використовуватися поняття «публічна служба» *(civil service),* що розширює сферу поширення на працівників державних органів, установ та організацій статусу *«виконавців державних завдань».* Наприклад, державна (публічна) служба у ФРН – це діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління. Інституційно – це певне коло осіб, для яких виконання державних (публічних) справ є професійною діяльністю: державна служба у ФРН охоплює не лише співробітників державного апарату, а й вчителів, викладачів університетів та вищих шкіл, наукових співробітників у дослідницьких установах та університетах, медичних працівників у державних лікарнях, службовців бундесверу, частину співробітників пошти й залізниці, державних банків та ін.

Новим Законом України «Про державну службу» (далі – Закон) визначено правові основи регулювання відносин, що виникають у зв’язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням.

Статтею 3 Закону передбачено, що правовий статус державних службовців закріплюватиметься за службовцями: 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 статтею 91 цього Закону; 8) інших державних органів.

Виходячи із наведеного переліку посад державних службовців, необхідно зробити наступні зауваги:

- *по-перше,* законодавець пішов шляхом віднесення до посад державних службовців у першу чергу працівників органів виконавчої влади, аргументуючи це тим, що виконавча функція публічної влади прямо передбачає здійснення державними службовцями службово-управлінських та адміністративно-розпорядчих завдань. При цьому, у визначенні «державної служби», яке подане у статті 1 Закону, окреслюється виконання таких практичних завдань, як: забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; *реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством.* Відповідно, органи законодавчої та судової влади, створені ними

структурні підрозділи, також реалізують наведені вище завдання державної служби, однак на працівників зазначених структур дія Закону не поширюватиметься. Більше того, закріплені завдання державної служби не мають вичерпного переліку, що не дає однозначної відповіді з приводу визначення сфери дії цього Закону;

- *по-друге,* Концепцією адміністративної реформи в Україні 1998 року передбачалося, що реформування державного апарату має здійснюватися *із збереженням «інституційної пам'яті» та наступництва*. У зв'язку з цим, обмеження сфери поширення державної служби у порівнянні із Законом України «Про державну службу» 1993 року не відповідає державній кадровій політиці в частині розбудови інституційної спроможності державної служби в Україні;
- *по-третє,* викликає заперечення поширення державної служби на працівників «інших державних органів» (п. 8 ч. 2 ст. 3 Закону), оскільки за такого формулювання виникає проблема у його застосуванні, враховуючи можливість віднесення до державних службовців працівників інших державних органів. Крім цього, ***дана норма Закону вступає у колізію із частиною 3 статті 8 Закону, в якій визначено перелік працівників, на яких дія Закону не поширюватиметься.***

Законом передбачено розмежування посад державних службовців та працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Зокрема, функції з обслуговування – це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій державної служби. Критерії посад з обслуговування затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Національного агентства України з питань державної служби. Перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджує Національне агентство України з питань державної служби за поданням керівника державної служби у відповідному органі.

Недоліком такого законодавчого регулювання є той факт, що Закон не встановлює конкретних критеріїв посад працівників, які виконуватимуть функції з обслуговування службової діяльності державних органів. Кабінет Міністрів України та Національне агентство України з питань державної служби мають можливість на власний розсуд визначитися із даним питанням, що, на нашу думку, не відповідає цілям правового регулювання відносин державної служби. До того ж не зрозуміло, чому працівники, які здійснюватимуть функції з обслуговування виконання завдань державної служби не є суб'єктами управлінсько-службового процесу, хоча навіть й опосередковано братимуть у ньому участь?

Найбільшою вадою нового Закону про державну службу є позбавлення статусу державних службовців тих категорій працівників, які його отримали на підставі Закону України «Про державну службу» 1993 року. Новий Закон розширює коло працівників державних органів, установ, організацій, на яких не поширюватиметься сфера державної служби *(не лише за рахунок політичних посад, але й адміністративних)*: 1) Президента України; 2) Главу Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; 5) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; 6) Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників; 7)

народних депутатів України; 8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; 9) службовців Національного банку України; 10) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим; 11) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; 12) суддів; 13) прокурорів; 14) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; 15) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами; 16) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; 17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом; 18) працівників патронатних служб.

Якщо із доцільністю розрізнення *політичних та адміністративних посад державної служби* можна цілком погодитися із законодавцем, то, наприклад, виключення зі сфери дії Закону *працівників державних підприємств, установ, організацій*, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами не повністю відповідає правовій природі державної служби та відносин, що нею охоплюються. За тих умов, що передбачені Законом, зазначені категорії працівників, які одержують заробітну плату із Державного бюджету України, виконують передбачені функції державної служби, беруть участь у забезпеченні реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів, *де-юре* не вважатимуться державними службовцями, однак *де-факто* наділяються владними повноваженнями, оскільки можуть приймати управлінські рішення. У результаті таких законодавчих новацій, працівники державних підприємств, установ, організацій виводяться зі сфери контролю і нагляду за їхньою діяльністю, як це передбачено для державних службовців (запобігання корупції, конфлікт інтересів, дисциплінарна відповідальність), а також на них не поширюватимуться вимоги професійної компетентності, передбачені Законом для державних службовців, при цьому вони реалізуватимуть завдання та функції державної служби у відповідних сферах суспільного розвитку.

Таким чином, визначення сфери дії Закону України «Про державну службу» є визначальною засадою правового регулювання системи службових правовідносин в державі. Від ефективних та конструктивних кроків законодавця у сфері державної служби залежить подальший розвиток усієї системи державного управління. На превеликий жаль, але слід констатувати, що ***у сучасних реаліях розвитку державно-управлінських відносин так і не вдалося визначити на законодавчому рівні оптимальну систему публічної служби в Україні, що у свою чергу не дає підстав стверджувати про завершеність реформи державної служби в Україні***, а також вироблення єдиних засад правового регулювання статусу осіб, які незалежно від об'єму їхніх владних повноважень, завдань та функцій є учасниками підготовки, прийняття та виконання державно-управлінських рішень.

РЕАЛІЗАЦІЯ РЕГУЛЯТИВНОЇ ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»: МОДЕРНІЗАЦІЯ СТРУКТУРНИХ ПАРАМЕТРІВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Пирожкова Ю.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного та господарського права, докторант
Запорізького національного університету

Сучасна демократична держава не може існувати без ефективного функціонування органів виконавчої влади. Від безперервної та злагодженої роботи людей, які працюють задля забезпечення виконання державою її функцій, залежить не лише якість підготовки та реалізації управлінських рішень чи наданих адміністративних послуг, а й ставлення до самої України, як такої, її громадян, іноземних інвесторів, міжнародних організацій. Без створення ефективної системи організації та забезпечення діяльності державної служби неможливо досягти підвищення рівня суспільної довіри до держави, забезпечити демократичний розвиток нашої країни на шляху до європейської інтеграції [1]. З моменту прийняття Україною курсу на становлення правової та демократичної держави вже пройшло більше двадцяти років, протягом яких законодавча влада намагається досягти поставленої мети насамперед шляхом здійснення реформувань у структурі тих органів, що призвані виконувати державні функції та повноваження. У країні відбувається адміністративна реформа з метою «значного підвищення ефективності державного управління та зниження рівня корупції в органах державної влади на всіх рівнях» [2, с. 248], а серцевину адміністративної реформи становить упорядкування державної служби в Україні.

Ще у 1998 році І. Коліушко та О. Петришин слушно пов’язують становлення високоефективного і авторитетного інституту державної служби з визначенням та правовим регламентуванням особливостей державно-службової діяльності [3, с. 94]. Як точно підкреслює І. Греков, «саме державним службовцям належить найважливіша роль в укріпленні української державності, модернізації та стабілізації суспільства на підставах демократизації та права» [4, с. 11], адже їхні послуги необхідні будь-якій країні, що прагне не тільки гідно існувати, але й постійно розвиватися, оскільки саме державні службовці здійснюють діяльність з виконання та впровадження в життя всіх функцій, завдань та цілей держави. До того ж, досвід багатьох країн свідчить про те, що суспільство, яке належним чином не організувало працю, трудову діяльність державних службовців, відчуває серйозні труднощі, пов’язані з якістю державного управління [5, с. 622].

Адміністративне право як фундаментальна система цілісно-нормативного регулювання та одна з найбільших галузей національного права, регулює історично сформовані різноманітні суспільні відносини, головна особливість яких полягає у тому, що вони виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління, тобто впорядковують, закріплюють та охороняють найбільш доцільні суспільні відносини, підтримують загальноприйнятий рівень порядку, безпеки та добробуту. Немає такої сфери державного або суспільного життя, якої б не зачіпали питання адміністративно-правового регулювання [6, с. 49], в межах якого окреслюються позитивні правила поведінки різних суб’єктів права – врегульовуються взаємовідносин між публічною адміністрацією та фізичними особами (громадянами, іноземцями, особами без громадянства), публічною адміністрацією та юридичними особами, які не мають владного статусу, а також

фізичними-особами зі спеціальним невладним статусом, між вищестоящими та нижчестоящими органами та посадовими особами публічної адміністрації, встановлюються юридичні права та взаємні обов'язки учасників суспільних правовідносин з метою забезпечення верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, забезпечення загальносуспільних потреб та інтересів.

Питання проблематики адміністративно-правового регулювання державної служби досліджували у своїх роботах: В. Авер'янов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, Д. Бахрах, В. Білоус, А. Берлач, К. Бєльський, Ю. Битяк, І. Голосніченко, М. Іншин, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Є. Кубко, Ю. Старілов, О. Янчук та ін. Дослідженню питання статусу державного службовця було присвячено дисертаційну роботу У.І. Ляхович «Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця» (Київ, 2008 р.), захищено дисертаційне дослідження О. Литвина «Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні» (Ірпінь, 2009 р.).

Прийняття нового Закону України від 10.12.2015року «Про державну службу», серед проблем, які потребують поглибленого дослідження в ракурсі адміністративного права, актуалізує необхідність дослідження оптимізації правового інструментарію регулятивної функції галузі, що реалізується в безлічі правил, які дозволяють, зобов'язують або забороняють певні варіанти поведінки його суб'єктів, адже термін «регулювати» означає «встановлення меж, кордонів, масштабів, поведінки людей, внесення в суспільні відносини стабільності, системи, порядку, тобто спрямування їх у певному напрямку. Таку якість мають саме норми права, завдяки яким «рівна міра, однаковий масштаб застосовуються до різних людей» [7, с. 363]. Так, в новому Законі України «Про державну службу» принциповими новелами є: введення системної класифікації посад залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків; єдині стандарти прийняття на службу; нові підходи до управління персоналом та оцінювання службової діяльності; новели щодо професійного навчання державного службовця, оплати його праці, преміювання та заохочення, що в свою чергу, є підтвердженням кардинальних перетворень у спрямуванні адміністративно-правового регулювання у сфері державної служби. Зазначене «переформатування» регулятивного впливу на дані суспільні відносини, надає підстави розглядати і модернізацію структурних параметрів регулятивної функції адміністративного права при встановленні правового статусу державних службовців. Новий Закон визначає правовий статус державного службовця, чітко розмежовує державну службу з політичною діяльністю, а саме встановлює політичну неупередженість державного службовця (ст. 10 Закону) – і це є прояв правовстановлюючої підфункції адміністративного права. Законом визначається вичерпний перелік осіб, які не можуть вступити на державну службу (п. 2 ст. 19 Закону) – реалізація правообмежуючої підфункції. Все вищезазначене дозволить запобігти наданню статусу державного службовця посадовим особам, ознаки посад яких не відповідають критеріям, визначеним Законом та скоротити чисельність державних службовців. Регламентація усіх питань вступу, проходження та припинення державної служби Новим законом, і лише часткове регулювання питань, що ним не передбачені – КЗпП України, ще одна з підстав стверджувати, по «домінанту» регулюючої функції адміністративного права у сфері державної служби.

Таким чином, встановлення єдиних процедур прийняття на державну службу незалежно від статусу органу та посади, удосконалення механізмів проведення відкритого, прозорого, об'єктивного конкурсу, що забезпечується значною деталізацією та врегулюванням цих питань саме на законодавчому рівні (зокрема,

передбачається якісна зміна підходу до проведення конкурсу шляхом тестування та проходження співбесіди) – все це створить підстави для реформування державної служби, наблизить систему державного управління до європейських стандартів, модернізує і професіоналізує її, підготує до здійснення масштабних подальших реформ.

Література:

1. О. Кривецький, Новий Закон України «Про державну службу». – Електронний ресурс. Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1672:novij-zakon-ukrajini-pro-derzhavnu-sluzhbu&catid=8&Itemid=350
2. Іншин М.І., Середа О.Г. Значення державної служби для розвитку сучасної України / М.І. Іншин, О.Г. Середа // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 248-255.
3. Коліушко І. Основі напрямки реформування законодавства про державну службу / І. Коліушко, О. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 4. – С. 92–112.
4. Греков І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / І. П. Греков // Націон. ун-т внутр.справ. – Х., 2003. – 189 с.
5. Государственное управление: основы теории и организации : [учеб.] / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков.– К., 1999. – 736с.
7. Мальцев Г.В. Социальные основания права: монография / Г.В. Мальцев. – М: НОРМА, 2007. – 746 с.

ЗАХИСТ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В СУДІ (ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАСТОСОВНІСТЬ ГАРАНТІЙ ПУНКТУ 1 СТАТТІ 6 КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД У ПРОВАДЖЕННЯХ ЗА ПОЗОВАМИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ)

Писаренко Н.Б., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Право на справедливий суд гарантовано статтею 6 *Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року* (далі – Конвенція). Перше речення пункту першого цієї статті звучить так: «Кожен має право на справедливий судовий розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення». Отже, саме у цьому реченні визначено сферу застосування статті 6: вона поширюється на розгляд справ, які торкаються «прав та обов'язків цивільного характеру» та «кримінального обвинувачення», і не підлягає використовуванню у провадженнях, не пов'язаних із розв'язанням інакших конфліктів.

Однак останнє твердження не виглядає беззаперечним. Хоча б з тієї причини, що сам *Європейський суд з прав людини* (далі – ЄСПЛ) безкінечно відзначує, що

Конвенція є «живим» інструментом, а тому вона має тлумачитися з огляду на умови, що існують на час застосування її положень. Звідси – надзвичайно велика кількість рішень, в яких відображена позиція ЄСПЛ відносно розуміння сутності та змісту досліджуваного права, а відтак – відносно необхідності поширення гарантій, які наповнюють це право, на сфери, що, на перший погляд, не стосуються кримінального обвинувачення чи вирішення справ про права та обов'язки цивільного характеру.

Йдеться, насамперед, про публічну сферу, де спори, як правило, пов'язано із владною діяльністю певних суб'єктів. Одним із різновидів спорів, що відносять до означеної сфери, є спори, обумовлені прийняттям, проходженням або звільненням з державної служби.

Європейський суд з прав людини ухвалив чимало рішень перш, ніж окреслити більш-менш чіткі критерії застосування гарантій судової процедури до зазначених спорів. Серед цих рішень відзначимо два – у справах ***«Пеллегрін проти Франції»*** [1] та ***«Вільхо Ескелинен та інші проти Фінляндії»*** [2]. Вони заслуговують на особливу увагу, бо в їх текстах описано всі ті утруднення, із якими стикнувся ЄСПЛ на шляху до вирізнення зазначених критеріїв.

До 1999 року, тобто до винесення рішення у справі ***«Пеллегрін проти Франції»,*** ЄСПЛ спирався у своїх «вердиктах» на такий принцип: дія пункту 1 статті 6 не розповсюджується на спори, що мають відношення до трудового найму, просування по службі та звільнення державних службовців. Однак на підставі аналізу прецедентної практики можна констатувати, що даний принцип безкінечно обмежувався або уточнювався, і це призвело до виникнення протилежних висновків в нібито схожих справах, розглянутих ЄСПЛ [3].

Рішенням у справі ***«Пеллегрін проти Франції»*** ЄСПЛ запропонував при розв'язанні питання про застосовність досліджуваного конвенційного положення до справ, розгляд яких ініційовано державними службовцями, використовувати функціональний критерій, який у подальшому отримав назву «критерій Пеллегріна». За цим критерієм дія пункту 1 статті 6 не поширюється на спори між органами влади і робітниками, які обіймають посади, що передбачають участь у здійсненні публічно-правових повноважень або пов'язані із захистом загальних інтересів держави чи інших органів влади. Яскравими прикладами діяльності, спрямованої на реалізацію подібних владних функцій, на думку ЄСПЛ, є служба в армії чи у поліції.

«Критерій Пеллегріна» було сформульовано досить категорично. Він ґрунтувався виключно на характері посадових обов'язків державного службовця-робітника. Така його «односторонність» викликала занепокоєння з боку ЄСПЛ. В решті-решт ЄСПЛ вимушений був визнати, що «встановлення характеру та статусу функцій заявників є складним завданням» і тому «функціональний критерій у такому його вигляді, в якому він використовується на практиці, не спрощує аналізу питання про застосовність статті 6 Конвенції при розв'язанні справи, в якій однією зі сторін є державний службовець, … не вносить у це питання хоч якоїсь визначеності» [2, пункти 52, 55].

З огляду на виявлену проблему в рішенні у справі ***«Вільхо Ескелинен та інші проти Фінляндії»*** ЄСПЛ дійшов висновку про необхідність удосконалення «критерія Пеллегріна». Хоча важко погодитися із тим, що підходи, запропоновані ЄСПЛ в останньому із згаданих рішень, були спрямовані саме на удосконалення. Очевидним для нас є те, що ЄСПЛ продемонстрував принципово відмінне бачення вирішення питання застосовності пункту 1 статті 6 для судових проваджень з розгляду спорів за участю державних службовців. Тепер він виходив із того, що у багатьох державах, що приєдналися до Конвенції, для таких службовців правосуддя

є доступним, і вони можуть звертатися із позовами про заробітну платню, про додаткові виплати і навіть про прийняття на службу чи звільнення з неї така само, як і робітники приватного сектора. Отже, статус носія державної влади не виключає застосування вимог судового контролю. І там, де такий контроль запроваджено, розгляд відповідних справ має відбуватися із дотриманням гарантій, закріплених у розглядуваній конвенційній нормі.

Зауважимо, що рішенням у справі ***«Вільхо Ескелинен та інші проти Фінляндії»*** ЄСПЛ фактично запровадив так звану презумпцію застосовності статті 6 Конвенції. Тепер державний службовець може бути позбавлений захисту, що втілена у зазначеній статті, лише за умов, якщо держава-відповідач продемонструє, по-перше, що національне законодавство не закріплює за таким службовцем права на доступ до правосуддя, та, по-друге, що таке обмеження у реалізації даного права є виправданим.

До критеріїв справи ***«Вільхо Ескелинен та інші проти Фінляндії»*** ЄСПЛ звернувся у справі ***«Олександр Волков проти України»***. Пан Волков скаржився на те, що його право на справедливий суд було порушено при розгляді питання про його звільнення з посади судді Верховного Суду України.

За українським законодавством професійні судді звільняються з посади постановою Верховної Ради України, що приймається на підставі подань Вищої ради юстиції та пропозиції Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя. Усі згадані органи визнали, що пан Волков підлягав звільненню, бо він порушив присягу судді. Волков оскаржив своє звільнення до Вищого адміністративного суду України; останній відмовив у задоволенні його вимог і визнав рішення про звільнення таким, що відповідає законові.

Однак рішення у справі ***«Олександр Волков проти України»*** викликає не аби який інтерес не тільки тому, що воно ілюструє використання критеріїв справи ***«Вільхо Ескелинен та інші проти Фінляндії»***. Цим рішенням ЄСПЛ розповсюдив гарантії пункту 1 статті 6 не тільки на судове провадження; фактично він визнав необхідність їх дотримання всіма переліченими вище державними інституціями, що були причетні до розв’язання питання про звільнення Волкова.

Аргументуючи таку точку зору, ЄСПЛ відзначив, що йому ніщо не заважає назвати «судом» конкретний національний орган, який не входить до судової системи з тим, щоб встановити відповідність такого органу критеріям, викладеним у справі ***«Вільхо Ескелинен та інші проти Фінляндії».*** «З огляду на це не можна дійти висновку, що національне законодавство виключало можливість доступу до суду для скарги заявника. Отже, перший критерій справи ***«Вільхо Ескелинен та інші проти Фінляндії»*** дотримано не було, а тому стаття 6 Конвенції застосовується у її цивільному аспекті» [4, п. 91].

За твердженням ЄСПЛ, вирішуючи справу Волкова та ухвалюючи обов’язкове для виконання рішення, Вища рада юстиції, парламентський комітет і пленарне засідання парламенту разом виконували функцію суду. Вищий адміністративний суд України, який є судом, що входить до національної судової системи, у класичному розумінні цього слова, згодом лише переглянув рішення про звільнення заявника. У підсумку ЄСПЛ констатував порушення пункту 1 статті 6 Конвенції, бо і Вища рада юстиції, і Верховна Рада України не забезпечили незалежний і безсторонній розгляд справи заявника, а наступний перегляд його справи судом не виправив ці помилки [4, пункти 117, 122, 131].

Український парламент швидко відреагував на рішення ЄСПЛ у справі Волкова. Не чекаючи перегляду Верховним Судом України постанови Вищого адміністративного суду України з підстави встановлення міжнародною установою

порушення Україною міжнародних зобов'язань при розгляді судової справи, парламент ухвалив постанову, якою скасував своє рішення про звільнення пана Волкова [5]. Отже, Верховна Рада України продемонструвала чітке розуміння того, що вона є таким адресатом рішення ЄСПЛ, який здатен вчинити дії, спрямовані на поновлення прав приватної особи.

Література:

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пеллегрін проти Франції» від 8 грудня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=124.
2. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии» от 19 апреля 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Vilho_Eskelinen_and_Others_v_ Finland_19_04_2007.pdf.
3. Огляд прецедентної практики Європейського суду з прав людини у справах, пов'язаних із перебуванням на державній службі, за період 1991–1997 рр. здійснено у публікації заступника Секретаря Суду Пола Махоуні «How Civil is the Civil Service?», Melanges en homage a Louis Edmond Pettiti, Etablissements Emile Bruylant, Editions Nemesis, Bruxelles, 1998; переклад українською див.: Махоуні П. Наскільки «цивільною» є державна служба? / П. Махоуні // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1999. – № 3. – С. 169–184.
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 89. – Ст. 3307.
5. Про виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» щодо судді Верховного Суду України Волкова Олександра Федоровича : постанова Верховної Ради України від 25 грудня 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 4. – Ст. 34.

ОБМЕЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ АКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В НОВОМУ ЗАКОНІ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: СПРОБА КРИТИЧНОГО АНАЛІЗУ

Свірін М.Г., *кандидат політичних наук, доцент,*
доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Визначення принципів державної служби та розробка і закріплення засобів їх реалізації слугують забезпеченню належного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків. В новому законі «Про державну службу» закріплено відносно новий принцип державної служби – принцип політичної неупередженості та елементи правового статусу державного службовця, яки мають сприяти його реалізації.

У статті 1 державна служба розглядається як «публічна, професійна, *політично неупереджена діяльність* із практичного виконання завдань і функцій держави», до яких, у тому числі, віднесено: «аналіз державної політики», «підготовка пропозицій стосовно її формування», «забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших

нормативно-правових актів» [1]. Таким чином, вже у визначенні встановлюється, що державні службовці задіяні у двох етапах політичного процесу (вироблення і реалізація політики).

В законі (ст. 4) також закріплено формулу принципу політичної неупередженості. Так, *політична неупередженість* розуміється як «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [1]. Зазначимо, що у чинному законодавстві це вже третій варіант принципу, який встановлює вимоги щодо політичної активності державних службовців. Два інших – це «принцип політичної нейтральності» [2; 3] та «принцип неупередженості» [3]. Таке термінологічне розмаїття, на думку автора, не сприяє формуванню ясного розуміння характеру професійної діяльності державного службовця.

В статті 10 [1] закріплюються ряд обмежень політичних прав державних службовців, яки мають сприяти забезпеченню їх політичної неупередженості. Розглянемо детально кожну новацію. Так, перша норма потребує від державного службовця «неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівництва» незалежно від «власних політичних переконань» та «партійної належності» керівництва. Тобто, якщо рішення керівника є законним, службовець має професійно його виконати. Припускається, що у службовця можуть бути протилежні думки стосовно політичної позиції керівника. Варто поставити питання про точність або відповідність терміну «неупередженість» для визначення бажаної поведінки державного службовця. Тлумачний словник наводить значення слова «неупереджений»: такий, що не має «оманної, негативної, заздалегідь сформованої думки, упередження проти кого-, чого-небудь» [4, с. 783]. В нашому випадку, ми маємо справу з зовсім протилежною ситуацією – упередженість вже є. Акцент в нормі робиться на обов'язку посадовця *виконати* законне рішення. З огляду на це, було б доцільним, використовувати іншу назву відповідного для цієї норми принципу, наприклад, «принцип законності» або «принцип лояльності». «Лояльний» у тлумачному словнику має два значення: 1) який тримається в межах законності (іноді лише формально); 2) який коректно, доброзичливо ставиться до кого-, чого-небудь [4, с. 628]. Отже зазначена норма, хоча і містить слово «неупереджено», але за змістом скоріше відповідає принципу лояльності, який в законі не згадується.

Друга норма вимагає від державного службовця уникати «демонстрації своїх політичних поглядів» та «вчиняти інші дії, що можуть засвідчити його особливе становлення до політичних партій». Такий варіант норми потребує додаткового роз'яснення, наприклад, що конкретно розуміється під демонстрацією політичних поглядів або особистого ставлення до партії (слово, колір, символ, зображення, звук тощо). В той же час, не тільки відношення службовця до політичних партій може викликати конфлікт інтересів, а і вираження особистого ставлення до окремих політиків, політичних рухів, громадсько-політичних організацій. Зазначена норма, на думку автора, потребує уточнення.

Третє обмеження стосується заборони права бути членами політичних партій для державних службовців категорії «А» (наприклад, Державний секретар уряду, голова місцевої державної адміністрації). Викликає певний сумнів відповідність такої норми змісту статті 36 Конституції України: «громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації... за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [5, ст. 36]. Обмеження права на свободу об'єднання у політичні партії для державних

службовців, швидше за все, потребує обґрунтування, яким чином реалізація цього права створює загрозу для захисту прав і свобод інших людей. Слід додати, що, за авторською оцінкою, заборона на членство у політичних партіях для чиновників не знімає підстав для виникнення конфліктів інтересів, що виникають внаслідок їх політичної активності. Зокрема, відсутність партійного квітка не гарантує автоматичне виключення службовця з процесів організації виборчої кампанії в інтересах політичної партії або кандидата.

Четверте обмеження стосується «права обіймати посади в керівних органах політичної партії». Вихідна ідея полягає в тому, обов'язки партійного функціонера (підготовка виборів, референдумів, організація політичного руху тощо) займають багато часу та безумовно відволікають державного службовця від виконання його прямих обов'язків. В той же час, на думку автора, уточнення потребує термін «посади в керівних органах політичної партії». Якщо йдеться лише про *вищі* керівні органи партій, то такий варіант не знімає усіх підстав для виникнення конфлікту інтересів. Доцільно поширити це обмеження на інші види посад партійних функціонерів (в регіональних, місцевих організаціях партій) і звузити коло суб'єктів такого обмеження лише керівним складом (від керівника відділу до першого керівника органу влади або його апарату).

П'яте обмеження передбачає заборону державним службовцям категорії «А» суміщати державну службу із статусом депутата обласної, районної, сільської, селищної, міської ради. Конфлікт інтересів, що виникає внаслідок такого суміщення, є досить поширеним явищем на місцевому рівні (наприклад, коли посадовці місцевої державної адміністрації суміщають одночасно є депутатами відповідної ради). Районні та обласні ради контролюють діяльність адміністрації з питань виконання бюджетів, програм, делегованих повноважень. Проблема полягає в тому, що описане суміщення порушує ключовий принцип ефективного контролю: суб'єкт контролю має бути незалежним від об'єкту контролю. Суміщення депутатського мандату та державної служби доцільно обмежувати лише у випадках, коли існують відносини підконтрольності або підзвітності між органом державної влади та представницьким органом місцевого самоврядування.

Шосте обмеження щодо можливості використовувати підлеглих або підконтрольних працівників для «участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями» є досить традиційним для вітчизняного законодавства про вибори президента, народних депутатів та місцеві вибори.

Норма, що містить сьоме обмеження («державний службовець не має права у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях») потребує суттєвого уточнення. Як ми вже з'ясували, державні службовці професійно задіяні на двох етапах політичного процесу: вироблення політики і реалізація політики. Тому державні службовці в силу своєї професії мають використовувати службове положення для реалізації визначених у законний спосіб політичних цілей (наприклад, проведення грошевої реформи, європейської інтеграції, об'єднання територіальних громад).

Восьме обмеження встановлює, що «державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації». При цьому, якщо службовець зареєстрований кандидатом на виборах і знаходиться у зв'язку з цим у неоплачуваній відпустці, то він має право займатись передвиборною агітацією. Зупинимось на обмеженні права на агітацію докладніше. Агітація є формою реалізації прав на свободу слова і інформації. Конституція досить чітко визначає умови і мотиви обмеження таких прав: «здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або

громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [5, ст. 34]. Таким чином, без обґрунтування того, яким чином агітація створює загрози для захисту прав інших людей, обмеження певних форм агітації може викликати сумнів з точки зору його конституційності.

Проведений аналіз показав, що закріплені норми не в повній мірі знімають весь спектр підстав для виникнення конфліктів інтересів, яки виникають внаслідок політичної активності державних службовців; для досягнення поставленої мети окремі норми потребують додаткового уточнення та зняття підстав для виникнення сумнівів щодо їх відповідності Конституції України.

Література:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України, 31.12.2015. – № 250
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // Голос України, 20.07.2010. − № 132.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Голос України, 25.10.2014. – № 206.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпень : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

ДЕРЖАВНИЙ ІНСПЕКТОР З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Хрідочкін А.В., *кандидат історичних наук, доцент,*
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського гуманітарного університету

Ефективність реалізації гарантованого ст. 54 Конституції України права громадян у зв'язку з різними видами їх інтелектуальної діяльності залежить від наявності в державі сучасної системи охорони інтелектуальної власності. Її складовими виступають, з одного боку, сукупність нормативно-правових актів у цій галузі, а з іншого боку, відповідним чином структурована ієрархія органів і їхніх посадових осіб. У зв'язку із цим особливої актуальності набувають питання, пов'язані із забезпеченням належного державного контролю над використанням суб'єктами господарської діяльності об'єктів інтелектуальної власності. Серед суб'єктів цього контролю виняткові повноваження належать державним інспекторам із питань інтелектуальної власності.

Нині інститут державних інспекторів із питань інтелектуальної власності існує у складі Державної служби інтелектуальної власності (далі – ДСІВ). Цей інститут був створений на виконання Указу Президента України «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні» 2001 р. [1], а 17 травня 2002 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності [2]. Основним завданням державного інспектора є саме

здійснення державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання незалежно від форм власності вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності, а також у сфері виробництва, експорту, імпорту дисків для лазерних систем зчитування. Державні інспектори є посадовими особами ДСІВ, нею призначаються та звільняються. Інспектору видається посвідчення, яке підтверджує його повноваження.

Державні інспектори наділені досить широким колом прав: перевіряти в суб'єктів господарювання наявність дозволу на використання об'єктів права інтелектуальної власності чи провадження іншої діяльності, пов'язаної з їх використанням; вимагати від суб'єктів господарювання, що використовують об'єкти права інтелектуальної власності, забезпечення надання для ознайомлення документів, які підтверджують це право, а від суб'єктів господарювання, що виробляють диски й матриці – ліцензії на їх виробництво; проводити огляд та вилучати в суб'єктів господарювання з метою вивчення на необхідний строк, проте не більш як 30 днів, об'єкти права інтелектуальної власності в разі, коли є обґрунтована підстава підозрювати вчинення порушення вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності; проводити перевірку та вилучати в разі потреби в суб'єктів господарювання на період до вирішення питання в судовому порядку носії, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, а також перевіряти порядок здійснення технологічних процесів, господарських операцій, пов'язаних із виробництвом, розповсюдженням, прокатом, зберіганням, використанням і переміщенням зазначених носіїв; перевіряти наявність контрольних марок на введених в обіг примірниках аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, серію та номер контрольних марок і відповідність назви аудіовізуального твору, фонограми, відеограми, комп'ютерної програми, бази даних, нанесеної на контрольні марки, назві відповідного примірника, а також вилучати їх примірники, на які не наклеєні контрольні марки або на які наклеєні контрольні марки, що мають серію й номер, що не відповідають даним Єдиного реєстру одержувачів контрольних марок, або на які нанесено назву аудіовізуального твору, фонограми, відеограми, комп'ютерної програми, бази даних, що не відповідає назві відповідного примірника; для аудіовізуальних творів кінематографії – також перевіряти наявність у суб'єкта господарювання документів, передбачених ст. 15 Закону України «Про кінематографію» [3] та Положенням про державне посвідчення на право розповсюдження й демонстрування фільмів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. [4]; перевіряти будь-які документи, у тому числі розрахункові, що підтверджують дотримання законодавства з питань інтелектуальної власності, зокрема в процесі виробництва, експорту дисків і матриць, використання, експорту та імпорту обладнання й сировини для їх вироблення; отримувати копії документів, що підлягають перевірці, відбирати два зразки кожного диска, виробленого із застосуванням кожної прес-форми, яку було використано або яка могла бути використана для виробництва диска суб'єктом господарювання, вилучати будь-які документи, пов'язані з виявленими порушеннями законодавства з питань інтелектуальної власності та виробництва, експорту, імпорту дисків і матриць; вимагати з метою забезпечення захисту інтересів суб'єкта права інтелектуальної власності припинення порушення або вчинення дій, що можуть призвести до порушення законодавства з питань інтелектуальної власності (зокрема, у процесі виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання та переміщення дисків і матриць); із метою припинення виявлених порушень законодавства з питань інтелектуальної власності та виробництва, експорту, імпорту дисків залучати в установленому порядку до проведення перевірок представників

контролюючих і правоохоронних органів, представників суб'єктів авторського права і/або суміжних прав або уповноважених ними осіб, а також експертів із питань інтелектуальної власності; порушувати перед уповноваженими органами питання про притягнення юридичних та/або фізичних осіб до відповідальності за порушення законодавства з питань інтелектуальної власності (зокрема, у процесі виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання та переміщення дисків і матриць); вживати в установленому законом порядку спеціальні заходи, у тому числі опечатувати і/або вилучати вироблені, імпортовані чи підготовлені до експорту з порушенням вимог законодавства диски й матриці, обладнання й сировину для їх виробництва, що не відповідають вимогам законодавства, зокрема не пристосовані для нанесення спеціального ідентифікаційного коду, на період до вирішення питання в судовому порядку; подавати пропозиції щодо обмеження, тимчасової заборони діяльності, тимчасового припинення дії або анулювання ліцензії на виробництво дисків і матриць, на експорт, імпорт дисків і матриць [5, с. 195–196].

Державний інспектор зобов'язаний у разі виявлення порушень законодавства з питань інтелектуальної власності, що містять ознаки злочину, негайно повідомляти про це відповідні правоохоронні органи; у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення за ст. 51-2 (порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності), ст. 164-9 (незаконне розповсюдження примірників аудіовізуальних творів і фонограм), ст. 164-13 (порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування) Кодексу України про адміністративні правопорушення складати протокол про адміністративне правопорушення й передавати його на розгляд до суду; у разі проведення огляду та вилучення продукції, до складу якої входять об'єкти права інтелектуальної власності, зокрема примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, що виробляються, розповсюджуються, надаються в прокат, зберігаються, використовуються або переміщуються з порушенням вимог законодавства, та вилучення відповідних документів складати протокол або робити відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, а в разі закупівлі (у тому числі контрафактної продукції) – акт закупівлі; забезпечувати дотримання порядку збереження комерційної та іншої інформації з обмеженим доступом під час виконання функцій, передбачених цим положенням; проводити перевірки в установленому порядку, оформлювати матеріали перевірки, вести їх облік і передавати на розгляд до суду [6, с. 14]. Державний інспектор, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законів України «Про авторське право і суміжні права», «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» та інших актів законодавства у сфері інтелектуальної власності в порядку, встановленому законодавством.

Таким чином, працівники ДСІВ – державні інспектори з питань інтелектуальної власності – мають право достатньо ефективно здійснювати державний контроль щодо діяльності суб'єктів господарювання. Проте водночас вони стикаються із численними перепонами, які значно зменшують ефективність їх праці. Тому продовження адміністративної реформи, у тому числі подальше приведення спеціальних законів, а також підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних інспекторів, у відповідність до Указу Президента України від 8 квітня 2011 р. є необхідним. Це дозволить мати висококваліфікований контролюючий орган у сфері управління інтелектуальною власністю, який буде достойно виконувати поставлені перед ним завдання.

Література:
1. Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні : Указ Президента України від 27 квітня 2001 р. No 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.multiprofile.com.ua/SYSTEM%20OPTIM.
2. Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sips.gov.ua/ua/perelik_pyt?s=print.
3. Про кінематографію : Закон України від 13 січня 1998 р. No 9/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/9/98-вр.
4. Положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. No 1315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-98-п.
5. Пишна А. Проведення перевірок державними інспекторами з питань інтелектуальної власності Державної служби інтелектуальної власності / А. Пишна // Південноукраїнський правничий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – Вип. 1. – С. 194–196.
6. Чеботарьов В. Державне регулювання проблем боротьби з порушенням прав на об'єкти інтелектуальної власності / В. Чеботарьов, Т. Давиденко // Інтелектуальна власність. – 2001. – No 1. – С. 12–23.
7. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. No 3792-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/3792-12.

АНТИКОРУПЦІЙНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Червякова О.Б., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття 4 нового Закону «Про державну службу» (далі – Закон) серед принципів державної служби називає доброчесність, тобто спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Рушійною силою корупції є саме домінування приватного інтересу державного службовця над публічними інтересами, що призводить до виникнення конфлікту інтересів. Між тим, відповідно до пунктів 9,10 частини 1 ст.8 Закону державний службовець зобов'язний додержуватися вимог законодвства у сфері запобігання і протидії корупції та запобігати виникненню рельного, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби. Йдеться про запровадження такого правового регулятора суспільних відносин, як антикорупційні стандарти державної служби, спрямовані на втілення державної політики в цій царині.

На міжнародному рівні антикорупційні стандарти державної служби закріплені у Конвенції ООН проти корупції, Модельному Законі «Про засади законодавства про антикорупційну політику», Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, Модельному кодексі поведінки для державних службовців, Антикорупційному наборі

інструментів та ін. Зазначені документи покликані спрямувати зусилля держав у боротьбі з корупцією за допомогою базових рекомендацій, яких національним посадовим особам слід дотримуватися під час виконання покладених на них обов'язків. Звідси випливає, що антикорупційні стандарти є частиною загальних стандартів поведінки державних службовців.

Антикорупційні стандарти визначаються як єдині для уособленої сфери правового регулювання гарантії, обмеження чи заборони, які забезпечують попередження та зменшення впливу корупції на функціонування даної сфери суспільного життя. Тож складниками антикорупційних стандартів є правові стимули належної поведінки державних службовців у вигляді гарантій, обмежень та заборон превентивного характеру. В узагальненому вигляді такі стимули розглядаються як адміністративно-правові засоби протидії корупції, покликані забезпечити профілактику та попередження корупційних проявів у середовищі державних службовців.

В теорії права домінуючими є погляди вчених про різну правову природу таких категорії, як обмеження та заборони. Так, якщо заборона на державній службі спрямована на недопущення корупційної поведінки під страхом притягнення до відповідальності, то обмеження розглядаються як складник загального статусу громадянина, якого особа позбавляється при вступі на державну службу. В подальшому після залишення державної служби особа у відповідності із законом не має права користуватися такими правами протягом визначеного часу. Такі погляди поділяємо і ми.

Вочевидь, що особа, яка вступає на державну службу, добровільно та свідомо відмовляється від частини своїх конституційних прав і бере на себе зобов'язання дотримуватися зазначених правообмежень (які є частиною її адміністративно-правового статусу) з метою недопущення дій, які можуть призвести до використання її статусу та заснованому на ньому авторитеті в особистих, групових чи інших неслужбових інтересах. Зазначене має компенсуватися шляхом надання додаткових гарантій державному службовцю. Тож чітке розмежування вказаних складників антикорупційних стандартів є запорукою правильного розуміння та застосування регулюючого впливу правових засобів на суспільні відносини, що складаються на державній службі.

Разом з тим, аналіз положень Закону «Про запобігання корупції» свідчить, що у вітчизняному правовому полі при формулюванні складників антикорупційного статусу державного службовця не закріплені відмінності між заборонами та обмеженнями. Такий підхід базується на поглядах деяких вчених, які вживають зазначені терміни, як синоніми.

В той же час, виходячі із зазначених підходів, передбачені Законом заходи запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушеннями можуть бути класифіковані на заборони : використання службових повноважень чи свого становища з метою одержання неправомірної вигоди (ст. 22 Закону); вимагання одержання подарунків (ч. 1 ст. 23 Закону) та обмеження на : прийняття подарунків (ч. 2 ст. 23 Закону); сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону); спільну роботу близьких осіб (ст. 27 Закону), а також на певну діяльність після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону).

Серед правових обмежень, близьких до заборони, виділяють також призупинення, які містять примусові елементи, спрямовані на припинення відповідних правовідносин, стримуючи настання можливих суспільно-шкідливих наслідків. Так, відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону «Про державну службу». державний службовець,

який займає посаду державної служби категорії «А», зобов'язний на час державної служби на такій посаді зупинити своє членство в політичній партії.

Разом з тим, у вітчизняному правовому полі відсутній мехнізм реалізації окремих обмежень та заборон. Наприклад, ст.26 Закону «Про запобігання корупції» забороняє колишнім посадовцям, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо такі посадовці здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Також забороняється протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Вочевидь, хоча йдеться про реальний конфлікт інтересів, втім шляхи його вирішення не визначені. До того ж на нового роботодавця не покладається обов'язок повідомляти про укладання угоди із колишнім державним службовцем представнику наймача (роботодавцю) за останнім місцем його публічної служби. Так само не визначені і юридичні наслідки вказної діяльності колишнього державного службовця та відповідльність причетних до них осіб.

Метою створення антикорупційних стандартів на державній службі є закріплення моральних та професійно-етичних аспектів антикорупційної поведінки державних службовців, заснованої на єдиній системі заборон, обмежень та гарантій. Тому, відповідно до міжнародних зобов'язань України такі стандарти мають стати важливим складником кодексів (правил) поведінки державних службовців.

Хоча у новому Законі «Про державну службу», на відміну від діючого, відсутні посилання на етичні засади державної служби та професійну етику державних службовців, ст.64 Закону, що аналізується, передбачає дисциплінарну відповідальність державного службовця й за порушення правил етичної поведінки. Водночас ст. 37 Закону «Про запобігання корупції» визначає, що загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання службових повноважень встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Загальні ж правила етичної поведінки державних службовців має затверджувати Національне агенство з питань запобігання корупції. Втім, не дочекавшись такого нормативно-правового акту, Кабінет Міністрів України постановою від 11 лютого 2016 р. № 65 затвердив свої Правила етичної поведінки державних службовців, які аж ніяким чином не узгоджуються із антикорупційними стандартами державної служби та положеннями Закону «Про запобігання корупції».

В підсумку зазначимо, що чітке закріплення антикорупційних стандартів у кодексах професійної етики має сприяти створенню доброчесної та професійної публічної служби в нашій державі.

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАЦІВНИКІВ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ

Школик А.М., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка

Оновлення та удосконалення законодавчих актів, що забезпечують організацію та функціонування в Україні публічної служби відбувається надзвичайно складно. Ухвалення в 2011 році нової редакції Закону України «Про державну службу» в цьому контексті є яскравим прикладом, адже набуття чинності цією редакцією відкладалось протягом кількох років поспіль і в кінцевому підсумку не відбулось. Така правова невизначеність дезорієнтувала як корпус державних службовців, так і викладачів та студентів юридичних факультетів, які вивчають та аналізують норми не лише чинного, але й перспективного законодавства. З огляду на це прийняття наприкінці 2015 року оновленої редакції Закону України «Про державну службу» сприймається багатьма фахівцями з обережністю, адже його набуття чинності знову ж таки залежить від політиків, які не надто переймаються проблемою правової визначеності.

З іншого боку, оновлений ключовий законодавчий акт у сфері публічної служби передбачає реалізацію ряду ідей, що висловлювались представниками науки адміністративного права практично від 1993 року, коли було ухвалено перший Закон України «Про державну службу». Зокрема нагадаємо, що свого часу професор Ю.П. Битяк поставив під сумнів поширення на помічників народних депутатів України дії Закону України «Про державну службу» та віднесення їх відповідними нормативно-правовими актами до четвертої категорії державних службовців та присвоєння сьомого рангу [1; с. 34]. Інакше кажучи, критикувалось надання статусу державного службовця працівникам патронатної служби.

Цю ідею було реалізовано в новій редакції Закону України «Про державну службу». Відповідно до підпункту 18) пункту 3 статті 3 цього законодавчого акта, його дія не поширюється на працівників патронатної служби. Поряд з цим, останню статтю 92 нової редакції закону таки присвячено особливостям правового регулювання патронатної служби, що загалом можна вважати виправданим з огляду на попереднє віднесення працівників патронатної служби в нормативно-правових актах до державних службовців та необхідність чіткішого з'ясування правового статусу аналізованої категорії працівників.

Однак уже перша частина названої статті, в якій викладено базовий перелік посад патронатної служби викликає принаймні кілька запитань. У цій частині зазначено, що до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах.

По-перше, цей перелік патронатних посад через останню групу (патронатні служби в інших державних органах) фактично є відкритим і за вітчизняною традицією буде наповнюватись у підзаконних нормативно-правових актах, що не вважаємо виправданим.

По-друге, у зафіксованій частині переліку посад патронатної служби відзначаємо їх належність до чотирьох видів державних органів: глави держави, парламенту,

виконавчої влади (уряду та міністрів), судової влади (конституційної та загальної юрисдикції). При тому нагадаємо, що праця на посадах патронатної служби призначена для обслуговування належного виконання своїх функцій політичними діячами, основним завданням яких є формування політики держави в цілому або ж у певних сферах суспільного життя. Ця теза підтверджується однією з дефініцій «патронажу», що міститься у Webster's New College Dictionary і звучить як «повноваження призначати осіб на урядові чи політичні посади», а також «посади, розподілені таким чином» [2].

У законодавчих актах зарубіжних країн, які визначають правовий статус публічних службовців питання патронатної служби, за загальним правилом, не регламентується взагалі. Це зумовлено розумінням розробників відповідних законів, що особливий (спрощений та привілейований) спосіб набору на патронатні посади чималою мірою нівелює основну ідею системи заслуг (merit system) і є віддзеркаленням попередньої системи здобичі (spoils system), яка на сучасному етапі загалом сприймається негативно і застосовується лише як виняток щодо обмеженого кола посад. Крім того, одним із основних принципів публічної служби є політична неупередженість (або ж політичний нейтралітет) осіб, які перебувають на службі, – принцип, що прямо суперечить сутності діяльності на патронатних посадах.

Проте у деяких країнах, зокрема Східної Європи в законодавчих актах про статус публічних службовців патронатні посади таки згадуються, передусім для їх відмежування. Зокрема, у статті 3 Закону Республіки Болгарія прямо зазначено, що не є державними службовцями особи, які є членами політичних кабінетів, їх радниками чи експертами, виключаючи керівника відділу зв'язків з громадськістю [3, с. 601]. З іншого боку, винятком із правового регулювання у зарубіжних країнах є положення Закону Республіки Литва про «публічних службовців політичної (особистої) вірності» – публічних службовців, прийнятих на посаду на термін повноважень державного політика або колегіальної державної інституції [3, с. 428].

На назву працівників патронатної служби, використану в литовському законі звернемо особливу увагу. Їх названо публічними службовцями політичної (особистої) вірності і по суті йде мова про дві ознаки: поєднання політичної вірності ідеям певної політичної сили і особистої вірності конкретному політикові (патрону). В кожному випадку ознака політичної вірності передбачає логічний зв'язок патронатної служби саме з політичною діяльністю.

Виходячи з наведеного, спробуємо з'ясувати, які органи державної влади України уповноважені займатись політичною діяльністю. Норми Конституції України та статусних законів надають повноваження формувати державну політику Верховній Раді України, Президентові України, Кабінетові Міністрів України та окремим міністрам. З цього випливає, що саме у цих органах можуть створюватись патронатні служби для забезпечення належного виконання своїх функцій відповідними політиками. Тобто, наявність працівників патронатної служби є достатньо обґрунтованою для народних депутатів України, Президента України та членів Кабінету Міністрів України.

Проте у новій редакції Закону України «Про державну службу» до патронатної служби віднесено також посади помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, а також помічників суддів у судах загальної юрисдикції. Не викликає сумнів, що завданням органів судової влади є здійснення правосуддя, а не політичної діяльності, а тому наявність патронатної служби у суддів не можна вважати обґрунтованою. Дещо дискусійним може видаватись питання щодо Конституційного Суду України, який через повноваження визнавати неконституційними правові акти органів державної влади, що формують державну

політику, фактично впливає на неї. Однак це повноваження не змінює сутності призначення Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції. На нашу думку, набір на посади помічників та консультантів суддів Конституційного Суду України також повинен відбуватись за системою заслуг, а не відповідно до суб'єктивного права патрона, який має статус судді, а не політичного діяча. Інакше кажучи, не вважаємо виправданим відносити будь-яких працівників апарату органів судової влади до патронатної служби, а зазначені у статті 92 нової редакції Закону України «Про державну службу» особи в цих органах повинні мати статус державного службовця. Ця пропозиція, зрозуміло, вимагає внесення змін не лише до переліку посад патронатної служби в названій статті, але й до відповідних положень Законів «Про Конституційний Суд України» та «Про судоустрій і статус суддів».

Підсумовуючи цей короткий аналіз, розмежування працівників патронатної служби і державних службовців у новій редакції Закону України «Про державну службу» є загалом виправданим. Проте з переліку посад патронатної служби доцільно вилучити наявні у ньому посади в апаратах органах судової влади, а також інших органах державної влади (через можливість необґрунтованого розширення кола таких посад). Питання ж правового статусу працівників патронатної служби в органах місцевого самоврядування підлягає окремому висвітленню у зв'язку з особливостями політичної діяльності в цих органах.

Література:

1. Ю.П. Битяк Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
2. Patronage [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134011~menuPK:286310~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html – Назва з екрану.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

СЕКЦІЯ 4. ВСТУП НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

ВСТУП НА СЛУЖБУ В ОРГАНИ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ МИТНУ СПРАВУ В КОНТЕКСТІ НАБРАННЯ ЧИННОСТІ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Прокопенко В.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Служба в органах доходів і зборів, які здійснюють митну справу, є різновидом державної служби, порядок проходження якої регламентується Законом України «Про державну службу» 1993 р. та Митним кодексом України (далі – МК України). Однак с 1 травня 2016 р. набирає чинності Закон України «Про державну службу» 2015 р., який кардинально змінює правові та організаційні засади державної служби, що функціонує і в інтересах держави, і в інтересах суспільства. Серед основних новел вищевказаного закону є й особливості вступу на державну службу.

Однак, перш за все, необхідно звернути увагу на главу 79 МК України, яка присвячена проходженню служби в органах доходів і зборів і включає п’ять статей. Відверто кажучи, не зрозуміла позиція законодавця щодо правової регламентації в МК України процедури проходження служби в органах доходів і зборів. Практично норми глави 79 МК України (включає лише п’ять статей) з незначними змінами дублюють норми Закону України «Про державну службу» 1993 р., і це стосується ст. 569 МК України (аналог – ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу»), ст. 570 МК України (аналог ст. ст. 4, 12, 15, 18 Закону України «Про державну службу»), ст. 574 МК України (аналог – ст. 20 Закону України «Про державну службу»). Є винятком ст. 572 МК України, яка присвячена обмеженням, пов’язаним з проходженням державної служби посадовими особами органів доходів і зборів (обмеження стосуються виключно правовідносин, пов’язаних із реалізацією деяких напрямків митної справи, контроль за діяльністю яких покладено на органи доходів і зборів) та ст. 573 МК України, яка присвячена спеціальним званням посадових осіб органів доходів і зборів. На наше глибоке переконання місце цих статей саме в МК України, і така позиція пов’язана з особливостями:

по-перше, здійснення митного контролю органами доходів і зборів за окремими видами діяльності підприємств;

по-друге, правового становища (в даному випадку одного із елементів правового становища) саме цих державних службовців.

Вважаємо доцільним порівняти вимоги вступу на державну службу в органи доходів і зборів, які містяться в Законі України «Про державну службу» 2015 р. (далі – Закон), сфера дії якого поширюється і на державних службовців органів доходів і зборів, із вимогами вступу, які передбачені МК України, та виокремити виключно розбіжності щодо правового регулювання права рівного доступу до державної служби.

Вимоги до кандидатів.

Митний кодекс України (ст. 570)	Закон України «Про державну службу» (ст. ст. 19-20)
громадяни України	громадяни України
досягли 18-річного віку	повнолітні
	вільне володіння державною мовою
ділові та моральні якості	професійна компетентність (загальні та спеціальні вимоги)
освітній рівень	ступінь вищої освіти не нижче молодшого бакалавра
стан здоров'я	

Як бачимо, є деякі розбіжності. По-перше, на відміну від МК України, Законом чітко встановлений рівень освіти – мінімум молодший бакалавр. По-друге, на відміну від МК України Законом передбачена вимога вільного володіння державною мовою. По-третє, МК України не встановлені кваліфікаційні вимоги до навичок, вмінь, тоді як у Законі деталізовані вимоги до професійної компетентності державного службовця, які складаються із загальних та спеціальних вимог.

Обмеження щодо вступу на службу

Митний кодекс України (ст. 570)	Закон України «Про державну службу» (ст. 19)
	досягнення шістдесяти п'ятирічного віку
визнання недієздатною або обмеженою у дієздатності	визнання недієздатною або дієздатність обмежена
наявність судимості за вчинення умисного злочину	судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята
	рішенням суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади
протягом року, що передував зверненню до органу доходів і зборів з приводу працевлаштування, притягувалася до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.	піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили
	наявність громадянства іншої держави
	не проходження спеціальної перевірки або не надання згоди на її проведення
	підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»

Перелік обмежень, пов'язаних зі вступом на державну службу в органи доходів і зборів, передбачених Законом, – значний, і також є розбіжності між нормами МК України та Закону. Так, відповідно до МК України наявність судимості за вчинення умисного злочину виключає можливість прийняття на службу і у випадку, коли така судимість може бути погашена або знята. По-друге, строки за корупційне діяння або пов'язаних з корупцією правопорушень в Законі значно збільшені (3 роки) відповідно до МК України (1 рік).

Нажаль, в розділі XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону відсутні пропозиції законодавця щодо внесення змін до МК України у зв'язку із набранням чинності цим Законом, що є неприпустимим.

Необхідно звернути увагу на деталізацію процедури проведення конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби, якій присвячені в Законі ст. ст. 22-30 глави 2 розділу IV. Слід звернути увагу і на Постанову Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169, яка поки діє і яка деталізує Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців (далі – Порядок). Безперечно, з набранням чинності Законом необхідно буде внести відповідні зміни і до вищевказаної Постанови – є низка розбіжностей між цими нормативними актами. Наприклад, ч. 3 ст. 22 Закону порядок проведення конкурсу визначає: умови проведення конкурсу; вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу; склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії; порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі; порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на заміщення вакантних посад державної служби; методи оцінювання кандидатів на заміщення вакантних посад державної служби. Вищезазначений Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців визначає: загальні положення, в яких міститься порядок формування конкурсної комісії; умови проведення конкурсу; оголошення про конкурс; прийом та розгляд документів на участь у конкурсі; проведення іспиту та відбір кандидатів. Як бачимо, методи оцінювання кандидатів у цьому Порядку так і не визначені.

Є сенс проаналізувати порядок вступу в органи доходів і зборів на конкретному прикладі, який дозволить виявити як позитивні, так і негативні сторони організації та проведення цієї процедури. Так, у січні 2016 р. в Одеській митниці був започаткований новий підхід у здійсненні митних формальностей, який отримав назву «Відкритий митний простір». Відкритий митний простір – це якісно новий підхід у здійсненні митного оформлення в Україні. Це-сервіс, спрямований на формування нової митниці, яка повинна асоціюватися з прозорістю та якістю надання митних послуг. Для реалізації цього проекту в Одеській митниці було оголошено конкурс на заміщення 130 вакантних посад.

Процедуру проведення конкурсу визначено наказом Одеської митниці від 15.01.2016 р. № 16, яким затверджено Порядок проведення конкурсу, Порядок проведення іспиту (тестування) кандидатів, Склад конкурсної комісії і Перелік питань для проведення тестування бажаючих поповнити лави одеських митників, тобто правове забезпечення – бездоганне. Однак не можна цього сказати щодо практичного виконання.

По-перше, у Всесвітній мережі Інтеренет була оприлюднена наступна інформація: прийом документів, іспит (тестування) та відбір кандидатів на заміщення зазначених вакантних посад буде проводитись Конкурсною комісією Одеської митниці ДФС за адресою: м. Одеса, вул. Гайдара, 21-а. Однак для низки кандидатів (більше 100 осіб) така процедура (крім тестування) була проведена у м. Дніпропетровськ в

Університеті митної справи та фінансів. Зрозуміло, що це колишній відомчий вищий навчальний заклад, який займався підготовкою та навчанням осіб для митної служби. І тем не менш, виникає питання щодо рівних умов участі у конкурсі.

По-друге, для всіх кандидатів на вакантні посади передбачалось: 1) відсилання резюме у відділ персоналу Одеської митниці; 2) запрошення пройти відео опитування; 3) участь у тестуванні на знання законодавства України; 4) співбесіда із конкурсною комісією. Але для деяких кандидатів, крім вище перелічених дій передбачались додатково тест на визначення вербально-логічного мислення та співбесіда не з членами конкурсної комісії. В подальшому з'ясувалося, що з метою детальнішого вивчення претендентів, які беруть участь у конкурсі, їм пропонувалося добровільно пройти додаткове тестування. Нажаль, вищенаведене аж ніяк не асоціюється із прозорістю, який і є основним критерієм створення митниці нового зразку. Крім того, виникають наступні питання: які критерії були обрані для запрошення пройти добровільно додаткові тести та співбесіду окремим кандидатам на вакантну посаду? Які особи проводили додаткове тестування та співбесіду? Як відобразилася б відмова у проходженні додаткових дій на кандидаті на вакантну посаду?

По-третє, була надана можливість подавати декілька пакетів документів на різні посади в різних підрозділах. Виникає питання: якщо кандидат подав 6 пакетів документів і відмінно при цьому пройшов усі етапи (тестування(ні), співбесіду(ди)), як комісія обиратиме, на яку саме із 6 вакантних посад кандидат підходить?

Звісно, що не помиляється лише та особа, яка нічого не робить, однак якщо мова йде про нову, ефективну, прозору, якісну митницю – тоді й процедури її створення, організації роботи, підбору персоналу повинні бути такими ж.

Пропонується внести зміни в МК України щодо вилучення глави 79 МК України окрім ст. ст. ст. 572, 573 МК України, присвячених спеціальним обмеженням, пов'язаних зі здійснення митного контролю органами доходів і зборів за окремими видами діяльності підприємств та спеціальним званням посадових осіб органів доходів і зборів.

СКЛАДАННЯ ПРИСЯГИ ПРИ ПРИЗНАЧЕННІ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Радейко Р.І., *кандидат юридичних наук,*
асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету «Львівська політехніка»

Присяга – це урочиста офіційна обіцянка додержуватися певних зобов'язань, клятва вірності якій-небуть справі; урочиста обіцянка, часто підкріплена згадуванням чогось дорогого, священного для того, хто обіцяє [1, с. 1134]. Укладачі Великого тлумачного словника української мови синонімом до слова «присяга» визначають слово «клятва» [1, с. 548]. Однак вважаємо такий підхід помилковим.

Звісно, поняття «присяга» і «клятва» є тісно взаємопов'язаними, суміжними категоріями і співвідносяться як частина і ціле (клятва – це центральний і необхідний вербальний (словесний) елемент присяги, який в історії міг замінюватися безсловесним ритуалом, тобто присяга могла приноситися і без клятви).

Під поняттям «присяга», слід розуміти офіційну і урочисту обіцянку дотримуватися вірності, чинити правильно, за законом [3, с. 12]. Клятва – це

урочисте твердження, запевнення, підкріплене згадкою чого-небудь священного, цінного, авторитетного для того, хто обіцяє, запевняє [2, с. 988]. Таким чином, основна відмінність полягає в тому, що присяга містить елементи публічності та законності, а клятва – елемент релігійності. Мається на увазі, що за порушення присяги особа несе відповідальність перед державою, а за порушення клятви – перед Богом [4, с. 145].

У законодавстві про державну службу більшості держав у назвах статей використовується термін «присяга» (Азербайджан, Білорусія, Болгарія, Греція, Грузія, Латвія, Молдова, Казахстан, Киргизстан, Польща, Словакія, Угорщина, Україна). У деяких країнах законодавець вживає термін «клятва» (Вірменія, Таджикистан). Часто текст присяги містить інші слова: «клянусь» (Азербайджан, Вірменія, Киргизстан, Молдова, Словаччина, Таджикистан, Угорщина), «обіцяю» (Греція, Латвія), «заявляю» (Греція, Грузія), «присягаю» (Україна), «буду служити» (Польща).

Текст присяги може бути безпосередньо зафіксований в законах, що визначають порядок проходження державної служби (Азербайджан, Болгарія, Вірменія, Греція, Грузія, Киргизстан, Латвія, Молдова, Польща, Словакія, Угорщина, Україна). У законодавчих актах про державну службу інколи згадується про принесення присяги без визначення її змісту, а текст присяги закріплений в інших законах (Білорусія), підзаконних нормативно-правових актах (наприклад, в Казахстані – в Указі Президента Казахстану «Про деякі питання проходження державної служби» [5]). Дотримуємося позиції, що навіть формалізація присяги на підзаконному рівні не применшує її значення.

У деяких країнах в текст присяги додатково включають конкретну формулу релігійного змісту «І хай допоможе мені Бог» (Німеччина, Польща, Угорщина). Використання даної фомули має необов'язковий характер і застосовується в залежності від віросповідання особи, яка складає присягу (Угорщина). У цьому контексті, слід звернути увагу на специфіку законодавчого регулювання тексту присяги в Польщі. У ч. 2 ст. 39 Закону Польщі «Про державну службу» від 18 грудня 1998 р. [7], передбачено, що державний службовець може розширити урочисту присягу словами «І хай допоможе мені Бог».

У Греції різним категоріям осіб надається на вибір три текста присяги. Так, у п. 1 ч. 1 ст. 19 Кодексі про державних службовців від 19 лютого 1992 р., передбачено, що особи, які заявили, що не сповідують жодної релігії або, що їх релігія не дозволяє проголошувати присяги і клятви, надають гарантію [6].

Важливо, кому державні службоці складають присягу. У текстах присяги безпосередньо закріплено конкретного суб'єкта, якому присягають: «народу» (Вірменія, Україна), «державі» (Азербайжан, Греція, Латвія, Польща, Словачинна), «країні та її народу» (Грузія, Угорщина).

Тексти присяги державних службовців у країнах світу схожі. У тексті присяги можна виділити структурні складові, що відображені у Таблиці 1.

Таблиця 1

Структура присяги державного службовця

Складові / Країна	Обов'язок виконання повноважень	Обов'язок захисту прав і свобод людини	Обов'язок дотримання законодавства	Принципи професійної етики
Азербайджан	«Клянусь бути відданим Азербайжанськый республіці… зберігати державну і службову таємницю … в ім'я Батьківщини здійснювати права, надані мені державною службою, і покладені нею обов'язки»		«… неухильно дотримуватися Конституції …діяти тільки відповідно до закону…»	«неупереджено, добрсовісно»
Білорусь	« …чесно і сумлінно виконувати свої обов'язки…»		« … свято дотримуватися Конституції Киргизької Республіки і законів…»	«..дотримуватися норм Кодексу етики державного службовця»
Болгарія	«…виконувати сумлінно свої службові обов'язки відповідно до інтереси держави»		«…дотримутися Конституції та законів…»	
Вірменія	«…беззастережно виконувати свої службові обов'язки»	«присягаю додержувати ся…основни х прав і свобод людини…»	«…суворо дотримуватися Конституції і законів Республіки Вірменія…»	«…гідно нести високе звання державного службовця…»
Грузія	«…виконувати свої обов'язки…»	«…поважати …права і свободи громадян…»	«…дотримуватис я Конституції Грузії та законів Грузії…»	«…добросовісно …»
Молдова	«…сумлінно виконувати покладені на мене обов'язки…»	«…шанувати права людини та основополож ні свободи»	«Урочисто присягаю додержуватися Конституції Республіки Молдова…»	«…дотримувати-ся норм професійної етики»
Латвія	«…виконувати покладені на мене обов'язки…»	«…служити загальним інтересам суспільства …»	«…виконувати покадені на мене обов'язки… відповідно до Конституції Латвійської Республіки, міжнародних	«Я обіцяю бути чесним і справедливим …»

			договорів, законів і рішень уряду…»	
Німечинна	« …совісно виконувати свій службовий обов'язок»		«Зобов'язуюсь додержуватися Конституції Федеративної республіки Німеччина і всі діючі на території країни закони…»	
Польща	«…виконуватиму обов'язки державного службовця…»		«…дотримуватися Конституції Республіки Польща…»	«…виконуватиму обов'язки державного службовця сумлінно і неупереджено»
Угорщина	«Я не буду розкривати державну і службову таємницю. Я буду виконувати свої службові обов'язки неупереджено, сумлінно, чесно, відповідно до закону…»	«…поважати му гідність людини..»	«…буду дотримуватися Конституції та її конституційних норм і законів…»	

Отже, складання присяги при призначені на державну службу є різновидом ритуалу, в якому акцент спрямований на зовнішню форму здійснення діяльності з усвідомлення змісту. Вступ на посаду державного службовця є урочистою публічною процедурою наділення особи відповідними повноваженнями. Для текстів сучасних присяг державних службовців характерна стисліть, конкретність і відсутність в них вказівок на заохочення, покарання та відповідальність особи, що складає присягу.

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: в 2 т. / Т.Ф. Ефремова. – М., 2000. – Т. 1: А – О. – 1210 с.
3. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: в 2 т. / Т.Ф. Ефремова. – М., 2000. – Т. 2: П – Я. –1125 с.
4. Мороз О. Л. Об ответственности юридически заинтересованных в исходе дела лиц за дачу ими заведомо ложных объяснений в гражданском судопроизводстве / О. Л. Мороз // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D. «Экономические и юридические науки». – 2009. – N 4. – С. 144-148.
5. О некоторых вопросах прохождения государственной службы: Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 152. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32102656#sub_id=100

6. The Code of Regulations of Public Civil, 1999. Greece. – Режим доступу: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007218.pdf
7. The Law on Civil Service, 1998 (No. 49). Poland. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007218.pdf

ОСОБЛИВОСТІ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ДО НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Шоптенко С.С., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

Формування в Україні сучасної системи органів державної влади вимагає переосмислення підходів до їх кадрового забезпечення, що є запорукою їх ефективної роботи, якісного виконання покладених на них завдань та функцій. В умовах інтеграції України до Європейського Співтовариства, проведення в адміністративної реформи нагальними питання є удосконалення законодавства про державну службу, зміна підходів до кадрового наповнення органів державної влади, умов праці державних службовців, їх правових та соціальних гарантій. За таких умов особливого значення набуває питання відбору кадрів, визначення їх ділових, професійних, етичних та комунікативних якостей. Нагальним на сьогоднішній день є питання якісного кадрового забезпечення Національного антикорупційного бюро України, створеного у 2015 році та покликаного забезпечити попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами.

Відповідно до Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» до працівників Національного бюро належать особи начальницького складу, державні службовці та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Національному бюро. Державні службовці хоч і не виконують основних завдань бюро, але на них також покладається виконання великої кількості важливих завдань. В основному вони працюють у відділах «забезпечення» діяльності даної установи. Серед них відділ по роботі з персоналом, по роботі з громадськістю, аналітичний, відділ документообігу, юридичне управління тощо.

Посади спеціалістів Національного бюро відносяться до відповідних категорій посад працівників апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів у порядку, встановленому законодавством [1]. Державні службовці Національного антикорупційного бюро приймаються на посади згідно з процедурою, затвердженою в Законі України «Про державну службу», але з урахуванням специфіки органу державної влади та виконуваної роботи.

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В» [2].

На державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесятип’ятирічного віку; 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом

порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [2].

Подібним чином обмежує доступ на посади державних службовців і Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України». У ньому зазначено, що особа не може бути призначена на посаду в Національному бюро, якщо вона: 1) за рішенням суду визнана недієздатною або її дієздатність обмежена; 2) має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи), або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення, або притягалася судом до відповідальності за вчинення умисного злочину; 3) відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади; 4) має громадянство іншої держави; 5) у разі призначення буде безпосередньо підпорядкована особі, яка є її близькою особою відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»; 6) не пройшла спеціальну перевірку; 7) не пройшла перевірку і стосовно неї встановлено заборону відповідно до Закону України «Про очищення влади»; 8) не подала передбачену Законом України «Про запобігання корупції» декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або якщо внаслідок перевірки цієї декларації підрозділом внутрішнього контролю Національного бюро виявлено відображення в декларації недостовірних відомостей щодо майна (активів), доходів, видатків та фінансових зобов'язань, розмір (вартість) яких перевищує 50 мінімальних заробітних плат [1]. Тобто до попереднього переліку додалось те, що на посади державних службовців не може бути призначена особа, яка внаслідок цього буде підпорядковуватися або керувати близьким родичем.

Директор Національного бюро при оголошенні конкурсу на заміщення вакантних посад може визначати додаткові кваліфікаційні вимоги для кандидатів. Так, наприклад, для заняття посади заступника начальника відділу по роботі з особливими активами Юридичного управління вимагається наявність вищої юридичної освіти, досвід роботи у сфері правознавства не менше трьох років зокрема з них на посадах державної служби або в органах місцевого самоврядування не менше двох років або стаж роботи за фахом в інших сферах не менш як п'ять років. Крім того у профілі професійної компетенції до цієї посади вказано, що особа повинна володіти такими вміннями та навичками: організація та планування роботи відділу; ефективна комунікація та публічні виступи; аналітичне мислення; навички фасилітації; організація роботи з ефективної взаємодії з державними органами; практичне застосування нормативно-правових актів; робота із службовими документами; використання комп'ютерної техніки та програмного забезпечення, оргтехніки [3].

Аналіз вказаних на офіційному сайті Національного антикорупційного бюро вакансій державних службовців та кваліфікаційних вимог до них вказує на те, що до цих осіб ставиться більше вимог ніж до державних службовців інших органів державної влади. Це пов'язано зі специфікою роботи бюро, а також з тим, що це є абсолютно новий для нашої держави правоохоронний орган, у якому повинні

працювати кращі працівники з тим, щоб нарешті подолати корупцію в нашій державі та відповідати загальноприйнятим стандартам правоохоронної діяльності.

Зарахування на посади державних службовців Національного антикорупційного бюро здійснюється за результатами конкурсу, який складається з двох етапів: кваліфікаційний іспит (тестування) та співбесіда. Кваліфікаційний іспит (тестування) включає тестування на знання законодавства, психологічне тестування, тестування загальних здібностей, а для посад начальницького складу – також тестування з фізичної підготовки. Кандидат на посаду в Національному бюро допускається до наступних етапів конкурсу лише за умови успішного складання тестування на знання законодавства. Психологічне тестування та тестування загальних здібностей має рекомендаційний характер та враховується конкурсною комісією при прийнятті рішення під час співбесіди. Співбесіда проводиться конкурсною комісією у формі інтерв'ю за особистої участі кандидата згідно із затвердженим конкурсною комісією графіком [4]. Варто зазначити, що законодавство про державну службу не передбачає проходження психологічного тестування та тестування загальних здібностей.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що особи вступають на державну службу до Національного антикорупційного бюро України за загальними правилами, визначеними законодавством про державну службу. У той же час дана процедура має ряд своїх особливостей, а саме: до державних службовців бюро ставиться більше кваліфікаційних вимог ніж до інших категорій державних службовців; додаткова категорія осіб, які не можуть працювати в бюро; специфічна конкурсна процедура, що включає крім загальновизначених етапів додаткові, а саме: психологічне тестування та тестування загальних здібностей.

На сьогоднішній день законодавство, що регулює призначення осіб на посади державних службовців у Національному антикорупційному бюро України, є недосконалим, потребує доопрацювань та доповнень. Зокрема варто закріпити організаційно-штатну структуру бюро, а також визначити наказом Директора основні кваліфікаційні вимоги до посад державних службовців.

Література:

1. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. – № 47. – Ст.2051
2. Про державну службу: Закон України 10.12.2015 № 889-VIII// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. – № 4. – Ст.43
3. Профіль професійної компетентності посади заступника начальника відділу по роботі з особливими активами Юридичного управління Національного антикорупційного бюро України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nabu.gov.ua/vakansii
4. Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Національному антикорупційному бюро України: наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 23 квітня 2015 року № 3-н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nabu.gov.ua/poryadok-provedennya-vidkrytogo-konkursu

СЕКЦІЯ 5. ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ВСТУПУ У ДІЮ НОВОГО ЗАКОНУ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Губанова Т.О., *кандидат юридичних наук, директор Фінансово-правового коледжу*

Реформування державної служби України обумовлено в принциповому плані сучасними завданнями та функціями державної служби. Зміни в законодавстві про державну службу зумовлені постановкою нових державних завдань, реформою державного управління, створенням нових конституційно-правових засад, реформуванням політичної та економічної систем. Становлення державної служби в новому форматі спрямовані, перш за все, на підвищення її ефективності та дієвості, на удосконалення професіоналізму і компетентності державних службовців, які мають володіти аналітичними здібностями та вміннями застосовувати засоби і методи управлінської науки для неухильного відстоювання прав і свобод людини і громадянина.

Розвиток державної служби в Україні останнім часом був пов’язаний передусім з новим державним будівництвом, із встановленням принципу багатопартійності, розподілом державної влади, нарешті, – зі змінами конституційно-правових засад.

Основним нормативним актом, який регламентує державну службу в Україні є Закон України «Про державну службу» [1], який набрав чинності 01 травня 2016 р. Він визначив її принципи, правові та організаційні засади, а також умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу. Таким чином, на законодавчому рівні були встановлені нормативні регулятори щодо розмежування державної служби і звичайної трудової діяльності, регламентованої Кодексом законів про працю. Необхідність такого розмежування зумовлена призначенням державної служби, яке полягає у забезпеченні виконання завдань держави з утвердження прав і свобод людини, охорони і захисту публічних інтересів. Їх практична реалізація покладена на державних службовців – осіб, які перебувають на державній службі. Вони є кадровим складом чи персоналом державних органів і фактично перебувають на службі у держави на умовах публічно-правового договору з нею.

Цим законом законодавець принципово по новому встановив класифікацію посад державної служби, що дозволить встановити логічну і прозору систему оплати праці, виходячи з принципу однакової оплати за однакову працю та подолати несправедливі міжпосадові, міжвідомчі та міжрегіональні розбіжності в оплаті праці державних службовців.

У новому Законі застосовано компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов’язки, визначені у посадовій інструкції. На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни): профіль професійної компетентності посади державної служби (комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків) та рівень професійної компетентності особи (характеристика особи, що визначається її освітньо-

кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками).

Профіль професійної компетентності розширює критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень та стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, уміннями і навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків.

Зазначені характеристики є інструментом для використання у різних сферах управління людськими ресурсами, включаючи набір та просування по службі та планування людських ресурсів, професійне навчання та підвищення кваліфікації, планування кар'єри та її розвиток, оцінку результатів діяльності. Насамперед профілі компетентності стануть основою професійного розвитку державних службовців: від визначення особистих потреб у навчанні до вдосконалення навчальних програм і підходів до підвищення кваліфікації системи загалом.

Управління державною службою в державному органі здійснюватиметься також через служби управління персоналом, які набувають нових функцій, зокрема щодо проведення спеціальної перевірки відомостей, які подають кандидати на заміщення вакантних посад, планування кар'єри державних службовців, розробку профілів професійних компетентностей посад державної служби тощо, що зміщує акценти з кадрового діловодства, яке наразі домінує у кадрових підрозділах, до управління трудовими ресурсами органів державної влади.

Законом встановлені єдині процедури прийняття на державну службу, таким чином удосконалюються механізми проведення відкритого, прозорого, об'єктивного конкурсу, що забезпечується значною деталізацією та врегулюванням цих питань саме на законодавчому рівні. Зокрема, передбачається якісна зміна підходу до проведення конкурсу шляхом складання іспитів (тестування) та проходження співбесіди.

Питання формування престижу державної служби є одним з найактуальніших питань у складних трансформаційних процесах державо-творення. Престиж державної служби тісно пов'язаний з існуванням еліти в державі. Тому з метою підвищення рівня підготовки та професійної компетентності державного службовця Законом встановлено новий підхід до навчання держслужбовців, а саме підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, що проводиться у відповідних вищих навчальних закладах шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації за професійними програмами, за програмами спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування або в інших формах у порядку, що визначає Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба), яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Позитивним вважаємо в новому Законі надання визначення поняття службової дисципліни, службових обов'язків та види дисциплінарних стягнень, які є диференційованими з урахуванням ступеню провини.

Питанням дисциплінарної відповідальності державного службовця присвячено цілий розділ. Видами відповідальності є зауваження, догана; сувора догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державного службовця. Чітко визначено який саме вид відповідальності може бути застосований за певне дисциплінарне порушення: дисциплінарне стягнення накладається відповідно до характеру, тяжкості та обставини в яких він вчинений, що сприяє прийняттю об'єктивного рішення керівником органу щодо виду дисциплінарного стягнення.

Законом передбачено надання права державному службовцю оскарження до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби незаконних дій керівника державного органу, який повинен обов'язково провести службове розслідування у встановленому законодавством порядку з метою встановлення факту порушення прав особи, наданих цим Законом, або відсутності такого факту і вжиття відповідних заходів у межах повноважень

Новий Закон містить норму щодо обов'язкового проведення службового розслідування на вимогу державного службовця з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр, службового розслідування.

Одним із нововведень є те, що законодавець делегував спеціально уповноваженому центральному органу з питань державної служби повноваження щодо затвердження порядку проведення службового розслідування.

Отже, говорячи про реформування державної служби, слід і в подальшому вдосконалювати систему правових та соціальних засад ефективного функціонування державної служби та її кадрового забезпечення. На сьогодні ще залишається необхідність створення в Україні стабільної, престижної, професійної державної служби, яка була б спроможна ефективно вирішувати державні завдання, надавати управлінські послуги населенню та користуватися його довірою і повагою.

Література:

1. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Ст. 28.

ПІДСТАВИ ВСТАНОВЛЕННЯ ПРЕМІЙ ЯК СКЛАДОВОЇ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Завгородній В.А., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Найвагоміше місце в системі мотивації посідає матеріальне стимулювання, а саме заробітна плата та її організація, адже вона найповніше відображає залежність між результатами праці окремого працівника та його матеріальною винагородою [1].

Згідно зі статтею 50 новоприйнятого Закону України «Про державну службу» держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи. 2. Заробітна плата державного службовця складається з: 1) посадового окладу; 2) надбавки за вислугу років; 3) надбавки за ранг державного службовця; 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; 5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою; 6) премії (у разі встановлення) [2].

Таким чином, згідно з положеннями закону заробітна плата державного службовця має дві окремі та одночасно пов'язані складові: 1) основну, що включає посадовий оклад; надбавку за вислугу років; надбавку за ранг державного службовця; 2) факультативну, що має місце при настанні певних умов: наявність

вакантної посади, тимчасова відсутність іншого державного службовця за основним місцем роботи, особистий внесок державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

Посадовий оклад – це виражений у грошовій формі розмір оплати праці службовця за виконання закріплених за ним функціональних обов'язків. Він встановлюється залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків [3]. Разом з цим, за результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям згідно з Законом можуть встановлюватися премії. До премій державного службовця належать: 1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; 2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу. При цьому, загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік. Премії виплачуються в межах фонду преміювання залежно від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

Фактично преміювання державного службовця передбачається в якості винагороди за відмінну оцінку службової діяльності і в цілому інститут премії зберігається в якості складового елементу заробітної плати. Однак, законодавчі норми стосовно щомісячного, квартального чи річного преміювання службовців, залежно від їх особистого внеску в загальний результат роботи підрозділу, залишається суб'єктивним не маючи чітких підстав. Норми закону замість того, щоб зробити премію засобом заохочення державного службовця за виключні понад базові досягнення фактично зберігають преміювання як спосіб впливу та подекуди вид стягнення щодо службовця шляхом позбавлення частини заробітної плати. Такий підхід до встановлення преміювання не сприяє реалізації принципів державної служби, серед яких важливе значення мають професіоналізм (компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків), доброчесність, стабільність та ефективність.

Згідно з Законом «Про державну службу» центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби затверджується Типове положення про преміювання. Разом з цим, встановлення премій державним службовцям здійснюється керівником державної служби відповідно до затвердженого ним Положення про преміювання у відповідному державному органі, погодженого з виборним органом первинної профспілкової організації (за наявності) [2].

Однак, слід зазначити, що на даний час подібних положень ще не затверджено і навіть за їх наявності виникає нагальне та актуальне питання щодо об'єктивних підстав та показників, які повинні враховуватися при призначенні премій державним службовцям. Якщо взяти до уваги затверджені попередньо деякі положення органів державної влади щодо преміювання службовців, то в них можна прослідкувати різновекторність та певну абстрактність щодо показників, які враховуються при призначенні премії.

Так, наприклад, в Положенні про преміювання працівників апарату Миколаївської облдержадміністрації визначено, що нарахування премії здійснюється на посадові оклади, доплати за ранг, доплати за науковий ступінь, надбавки за вислугу років, за особливий характер роботи та інтенсивність праці, високі досягнення в праці, за знання та використання в роботі іноземної мови, надбавки за секретність та інші

надбавки та доплати [4]. Однак, при цьому відразу ж виникає питання, що необхідно розуміти під поняттям «особливий характер роботи», «інтенсивність» і «високі досягнення», оскільки такі показники в роботі можуть мати місце і в межах основної заробітної плати.

Подібний підхід прослідковується і в Положенні про преміювання працівників центрального апарату Головного управління державної служби України, що було затверджене Наказом Головдержслужби України № 38 від 13.02.2010 року. Згідно з пунктом 2.1 цього Положення для визначення розміру щомісячної премії враховуються такі показники: ефективність, ініціативність та інноваційний підхід у роботі та виконанні завдань, визначених Положенням про Головне управління державної служби України, положеннями про департаменти та управління, стратегічним та робочими планами; своєчасне та якісне виконання доручень керівництва Головдержслужби України; кількість повернутих на доопрацювання документів керівництвом Головдержслужби; порушення трудової дисципліни, в тому числі запізнення на роботу більш як на 5 хвилин; кількість, якість та складність підготовлених документів (при розгляді звернень, опрацюванні нормативно-правових актів, листуванні з організаціями, складанні звітності); порушення терміну, встановленого керівництвом Головдержслужби; виконання роботи тимчасово відсутніх працівників (внаслідок тимчасової непрацездатності, перебування у відпустці на ін.); ефективність використання коштів згідно з помісячним планом асигнувань за бюджетними програмами [5].

Аналіз цього положення дає підстави зробити висновок, про те що премії службовцям можуть встановлюватися як за ініціативність, інноваційних підхід при виконанні своїх посадових обов'язків чи виконання роботи за тимчасово відсутніх працівників, і така діяльність, на наш погляд, дійсно повинна заохочуватися керівником. Так, і за повсякденне належне виконання своїх посадових обов'язків (якісне виконання доручень, якість підготовлених документів тощо) чи дотримання правил трудової дисципліни, що апріорі не може бути додатково заохочено премією з боку керівництва, оскільки здійснення такої діяльності передбачено посадовими інструкціями.

Таким чином, в умовах реформування державної служби України, нагальним постає питання щодо напрацювання та закріплення на законодавчому чи підзаконному рівні правового регулювання чітких підстав нарахування премій, які б враховували такі показники роботи, що вказують на перевиконання службовцем своїх основних функціональних обов'язків та які потребують заохочення. Такий підхід буде об'єктивним та сприяти позитивному прикладу для інших державних службовців.

На наше переконання, премія державного службовця – це одна з форм його заохочення за результати діяльності, досягнуті в сфері державної служби, що пов'язані з перевиконанням основних посадових обов'язків та позитивно вплинули на загальний результат роботи державного органу. Підставами для встановлення премій державним службовцям можуть бути: а) виконання окремих доручень керівництва чи органів державної влади України в межах робочого часу та поза межами основних функціональних обов'язків; б)здійснення наставництва над новопризначеними працівниками або при проходженні стажування чи практики здобувачами вищої освіти в підрозділі органу державної влади; в) виконання важливих та особливо важливих завдань у якості відповідальної особи від підрозділу; г) сприяння раціоналізації, створення, освоєння та впровадження нової техніки чи технологій в діяльності органу державної влади; д) проведення наукових досліджень щодо підвищення ефективності роботи підрозділу, які можуть бути

впроваджені чи впроваджені в практичну діяльність органу; є) у зв'язку з довготривалою високою оцінкою роботи відповідального державного службовця (до ювілейних та пам'ятних дат органу).

Даний перелік підстав нарахування премій не претендує на вичерпність та може бути розширений з урахуванням специфіки роботи органу влади.

Література:

1. Шашурін Д. Ю. Оплата праці державних службовців: сьогодення та найближчі пер-спективи / Д. Ю. Шашурін // Науково-практична Інтернет-конференція. – Секція № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=308:170512-20&catid=43:3-0512&Itemid=47&lang=ru.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII /Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради, 2016. – № 4. – Ст.43.
3. Капінус М. Р. Шляхи вдосконалення системи оплати праці державних службовців у сучасних умовах України / М. Р. Капінус // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/ds/05kmrsuu.pdf.
4. Про затвердження Положення про преміювання працівників апарату Миколаївської облдержадміністрації: Розпорядження Миколаївської обласної державної адміністрації від 28.10.2003 р. № 604-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/document/fpart84/idx84993.htm
5. Про затвердження Положення про преміювання працівників Головного управління державної служби України : Наказ Головдержслужби України № 38 від 13.02.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uapravo.net/akty/pravo-osnovni/akt8tnak7i.htm

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ В СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Ковалів М.В., *кандидат юридичних наук, професор,*
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

Перетворення інформації, інформаційних ресурсів на окрему економічну категорію – одна з головних характеристик постіндустріальної епохи. Це єдиний вид ресурсу, який із поступальним розвитком людства не тільки не вичерпується, а й, навпаки, поповнюється та сприяє найефективнішому, найраціональнішому використанню усіх інших ресурсів, їх збереженню, а подекуди й розширенню та створенню нових. Інформатизація освіти – частина інформатизації суспільства, процесу, який набув рис інформаційного вибуху або революції зі середини XX ст., що дає підставу характеризувати сучасне суспільство як інформаційне. Це означає, що у всіх сферах людської діяльності зростає роль інформаційних процесів, потреба в інформації і засобах для її виробництва, обробки, зберігання та використання. Інформація стає науковою і філософською категорією нарівні з такими категоріями, як час, енергія, матерія. Зростання потреби в інформації і збільшення потоків інформації в людській діяльності зумовлює появу нових інформаційних технологій – застосування електронних засобів для роботи з інформацією, поряд із традиційними

інформаційними технологіями, в яких використовуються традиційні носії інформації (папір, плівка). Попри те, слід зазначити, що за всієї привабливості нової форми навчання для її становлення і розвитку необхідна чітка нормативна база.

Конкурентні переваги сучасних високорозвинених країн, що пов'язані з можливістю розвитку людського потенціалу, більшою мірою визначаються станом системи освіти. Саме у цій сфері знаходиться джерело забезпечення сталого розвитку й економічного зростання національної системи господарювання країни у середньостроковій і довгостроковій перспективах.

Знання, які генерує та відтворює система освіти та науки, становлять сьогодні невід'ємний елемент сукупності сучасних економічних ресурсів та основних чинників суспільного виробництва інформаційного суспільства; ефективний засіб управління соціально-економічними системами та процесом формування вітчизняних інституційних елементів нової економіки, заснованої на знаннях, що реалізується завдяки праці державних службовців [1]. На думку Л. Жабенко, розвиток відкритих форм електронної освіти у системі професійної підготовки державних службовців нині є загальносвітовою тенденцією [2, с. 7]. Для того, щоб у системі державної служби України розпочалася реальна, бодай часткова, реалізація принципів відкритої освіти, щоб потенціал дистанційних освітніх технологій, зокрема інформаційно-комунікаційні засоби в технологіях навчання, повною мірою запрацював на організацію професійної освіти державних службовців, необхідно внести системні зміни і доповнення до діючої нормативно-правової бази.

Єдиний інформаційний простір юридичної спільноти України представляється як територіально розподілені сукупності інформаційних ресурсів, технологій їх створення, ведення, використання і захисту шляхом організації доступу користувачів до них через мережі передачі даних, що функціонують на основі правових і технологічних норм, принципів і правил, що забезпечують інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їхніх інформаційних потреб [3, с. 50].

Проаналізувавши чинне законодавство у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій в освіті, доцільно розробити пропозиції та доповнення до освітнього законодавства, які стосуються визначення предмета та змісту вимог експертизи з боку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [4], що висуваються до освітніх установ, які реалізують дистанційні освітні технології. Зокрема, над актуальними будуть:

– пропозиції про законодавче закріплення на державному рівні дистанційної форми професійної підготовки державних службовців;

– визначення у національному освітньому законодавстві статусу, функцій і повноважень представництв вузів відповідно до діючих норм Цивільного кодексу України й освітньої практики вишів;

– виокремлення особливого типу філій освітніх установ, що реалізують основні і додаткові професійні освітні програми з використанням дистанційних освітніх технологій у повному обсязі; визначення порядку їх створення, ліцензування та функціонування для забезпечення поступального розвитку електронного навчання у системі державної служби України;

– уточнення і зміни низки галузевих нормативних документів, що регламентують і забезпечують ефективне використання освітніми установами дистанційних освітніх технологій для забезпечення підвищення якості освітньої діяльності у розподілених мережах структурних підрозділів Національної академії державної служби при Президенті України та їх партнерських організацій на регіональному рівні.

Створення нормативного правового простору, що визначає взаємини учасників освітнього процесу в умовах функціонування різних інформаційних освітніх систем,

є одним із найважливіших напрямів діяльності державних органів, зокрема Міністерства освіти та науки України і Національного агентства державної служби України. Відтак цілком природно, що питання застосування освітніх технологій на різних рівнях розвитку освітніх процесів регламентуються системою нормативних правових актів. Не випадково, що Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII передбачає у галузі освіти, яка є у веденні України в особі органів державної влади та органів управління освітою, встановлення порядку розробки та використання дистанційних освітніх технологій. Доцільно запропонувати низку рекомендацій щодо гармонізації нормативної бази в галузі дистанційних освітніх технологій. Рекомендації щодо вдосконалення основ правового регулювання освіти із застосуванням дистанційних освітніх технологій (електронного навчання) у системі професійної підготовки державних службовців повинні охоплювати:

– аналіз локальних нормативних актів, що регламентують процес впровадження і використання дистанційних технологій навчання в освітньому процесі вищих навчальних закладів, які спеціалізуються на підготовці державних службовців;

– аналіз напрацьованої практики впровадження технологій дистанційного навчання в освітній процес.

Таким чином, розробка рекомендацій щодо реформування правової системи професійної підготовки сфери державної служби буде спрямована на забезпечення її розвитку відповідно до сучасних темпів зміни соціально-економічних відносин у світі.

Література:

1. Плецан Х.В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 «Державна служба» / Х.В. Плецан. – К., 2014. – 20 с.
2. Жабенко Л.В. Розвиток системи професійного навчання міських голів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 «Державна служба» / Л.В. Жабенко. – К., 2012. – 20 с.
3. Єсімов С.С. Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України / С.С. Єсімов // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. – 2015. – № 813. – С. 48–53.
4. Про затвердження Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/document/.../P0244.doc

КОНКУРСНИЙ ВІДБІР У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ладиченко В.В., *доктор юридичних наук, професор,*
завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України

На сучасному етапі конкурс на зайняття вакантної посади державної служби Україні регулюється Розділом IV Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року. В даному розділі регламентується право осіб на державну службу, вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу та сам порядок вступу на державну службу.

Нині Типовий порядок проведення конкурсу затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби. Під Типовим порядком проведення конкурсу законодавець розуміє Постанову Кабміну України від 15.02.2002 року № 169 «Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [1, 2].

Постанова наблизила конкурсну процедуру в Україні до зарубіжних аналогів, але так і залишила відкритим питання щодо незалежності й об'єктивності створюваних конкурсних комісій. Не випадково багато експертів наголошують на формальності таких конкурсів, зазначає М.І. Цуркан [3, с. 63].

На основі вищенаведеного, керуючись Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 року та Постановою Кабінету Міністрів № 169 «Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15.02.2002 року пропонуємо таке поняття *конкурсного відбору на державну службу* – це формалізована, чітко окреслена та регламентована відповідним законодавством процедура відбору найрелевантнішого кандидата на вакантну посаду в системі державної служби.

Відповідно до законодавства, процедура конкурсного відбору проводиться поетапно і складається з таких стадій: публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації; прийом документів від осіб, які бажають узяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим вимогам; проведення іспиту та відбір кандидатів.

Найчастіше на практиці оголошення про проведення конкурсу не публікується в пресі та не поширюється через інші засоби масової інформації, а лише розміщується на офіційному веб-сайті органу. Також законодавство порушується коли на практиці оголошення про конкурс не доводиться до відома працівників органу, в якому оголошено конкурс [4].

Серед недоліків, які також мають місце є те, що до сих пір законодавчо не врегульовано питання яким шляхом визначати чи здатні за станом здоров'я державні службовці виконувати покладені на них завдання та функції в органах державної влади.

Необхідно також зазначити, що законодавством не встановлено кінцевий термін прийому документів, а лише термін прийняття документів. Таким чином, неможна контролювати повноту інформації отриманої державним органом, котру надав кандидат та правильність встановлення дати проведення конкурсного відбору.

Саме проведення іспиту для кандидатів на заміщення вакантних посад передбачає перевірку і оцінку їх знань Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про засади запобігання та протидії корупції», а також відомчих нормативно-правових актів, якими регулюється специфіка функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу. Проте, на нашу думку, оцінка кандидата повинна базуватися не тільки знаннях основних нормативних актів, а має також складатися з питань, що стосуються ділової української та англійської мови, основних правових наук, компетенції конкретного державного органу, характеристики особистісних якостей та потенціалу кандидата.

Тезу про певний прогрес в процесі реформування державного управління в аспекті проведення конкурсу на заміщення посад підтверджує прийняття нового закону України «Про Національну поліцію» та удосконалення існуючого «Про прокуратуру», які встановлюють нові порядки відбору кадрів.

Розділ 6 закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 регламентує добір на посаду поліцейського. Абсолютно об'єктивним буде твердження, що

попередньо зі старою регламентацією здійснення конкурсу, новий порядок є кращим, проте практика засвідчила існування великого ряду проблем, які потребують нагального усунення [5].

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України № 169 «Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15.02.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF;
2. Наказ Нацдержслужби Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби від 05.03.2012 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0709-12;
3. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М. І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
4. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. П. Єфремова; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – Київ, 2015. – 20 с.;
5. Закон України «Про Національну поліцію» 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page

ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДСТОРОНЕННЯ ВІД ВИКОНАННЯ ПОСАДОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Легеза Ю.О., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри цивільного та господарського права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

В умовах триваючої соціально-політичної та економічної криз особливо гостро постає питання здатності нормативно-правових норм визначити, врегулювати суспільні відносини. Актуальним залишається питання спроможності норм права досягти мети, задля яких їх було розроблено та прийнято. І достатньо часто правові приписи, розроблені для врегулювання певних суспільних відносин, виявляються неспроможними досягти мети їх прийняття. І в такій ситуації спостерігається ситуація суспільного конфлікту, недовіри до органів державної влади з боку населення через їх нездатність задовольнити потреби соціуму в цілому, чи окремих його елементів.

Категорія ефективності правового регулювання привертала до себе увагу вчених ще за часів Радянського Союзу. Виділяються наукові розробки таких теоретиків права, як С. С. Алексеєв, М.І. Байтін, А.Б. Венгеров, В. М. Горшеньов, О.А. Гаврилов, Д.А. Керімов, Г.В. Мальцев, В.К. Мамутов, М.І. Матузов, В.С. Нерсесянц, В.І. Нікітинський, Ф.Н. Фаткуллін, Р.О. Халфіна та інші. Серед фундаментальних досліджень часів сучасної України у сфері визначення питання ефективності правових норм необхідно виділити праці О. Ф. Скакун, В.В. Цвєткова, Ю.С. Шемшученка та інших. Що ж стосується висвітленню концептуальних проблем ефективності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, то виділяються наукові розробки В. Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійка, І.Л. Бачило, Ю.П.

Битяка, І.П. Голосніченка, Л.В. Коваля, М.В. Коваля, В.К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, В.К. Шкарупи та інших авторів.

Під адміністративно-правового регулюванням розуміється «ступінь відповідності між існуючими запитами у вирішення соціальних протиріч, що формуються в процесі взаємодії між суб'єктами публічних відносин один з одним та фізичними і юридичними особами, які не є носіями владних (державних, муніципальних) повноважень, а також міра вирішення цих протиріч як наслідок дії нормативно-правового акту чи окремої адміністративно-правової норми» [1, с. 17]. Відсторонення від виконання посадових обов'язків державним службовцем є необхідною реакцією владних інституцій, спрямованої на усунення у майбутньому можливих правопорушень, забезпечення реалізації функцій держави, що виконуються органами публічної адміністрації.

Процедура відсторонення від виконання посадових обов'язків державним службовцем може бути застосована у ряді випадків, зокрема, у випадку вчинення державним службовцем корупційного правопорушення. Однак, при цьому чіткого нормативного розуміння сутності «відсторонення від виконання посадових обов'язків», відмежування його від суміжних категорій права, зокрема, «відсторонення від роботи» немає. Згідно з статтею 72 Закону України «Про державну службу», який набуває юридичної сили 1 травня 2016 року, встановлюється, що допускається відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у випадку вчинення ним дисциплінарного правопорушення [2].

Водночас частиною 6 статті 72 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року підкреслено спеціальний порядок відсторонення від посади у випадку вчинення корупційного правопорушення відповідно до норм Закону України «Про запобігання корупції» [3]. Згідно з частиною 5 статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом, що по суті виходячи з тлумачення правової норми може означати, що на державного службовця може бути покладено виконання інших обов'язків, не пов'язаних з перебуванням на посаді, від якої його відсторонено на час проведення службового розслідування. Такі міркування ідуть у розріз з проектом Трудового кодексу України, схваленого у першому читанні Верховною Радою України, який під відстороненням від роботи розуміє тимчасове недопущення працівника до виконання обов'язків, передбачених трудовим договором (ст. 73) [4], і встановлює, що відсторонення від роботи є підставою для призупинення трудових відносин (ч. 2 ст. 71 проекту Трудового кодексу України). А отже, якщо законодавець встановлює, що з відсторонення від роботи призупиняються трудові відносини, то призупиняється і оплата праці, і вимоги щодо дотримання трудової дисципліни. Тоді незрозумілими є ефективність і взагалі можливість поєднання відсторонення від роботи і притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, що передбачено Законом України «Про державну службу». Вирішення проблеми ефективності застосування норм про відсторонення від роботи (або ж його різновиду – відсторонення від посадових обов'язків) ускладняються відсутністю єдиного підходу до визначення порядку застосування цього правового інституту. І в такому разі, спостерігається ситуація низької ефективності правового інституту відсторонення від виконання посадових обов'язків через неоднозначність законодавчого регулювання, невизначеність адміністративної процедури його реалізації, а також відсутності єдиного реєстру державних службовців, до яких застосоване даний захід державного впливу.

Література:
1. Балабан С. М. Поняття ефективності адміністративно-правового регулювання / С. М. Балабан // Форум права. – 2014. – №1. – С. 13-18.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – ст.43.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст.2056.
4. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27 грудня 2014 року / М. М. Папієв та ін. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221

ІНФОРМАЦІЙНІ РЕСУРСИ ЯК ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНИЙ ФАКТОР ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Литвин Н.А., *кандидат юридичних наук,*
доцент, старший науковий співробітник,
доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

Швидкий розвиток інформаційного суспільства та реорганізація державних органів України, вимагає більшої мобілізації всіх сфер управлінської діяльності, не є виключенням і органи Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України).

Проникаючи в усі сфери життєдіяльності, інформатизація розширює можливості розвитку регіональної та міжнародної співпраці, формує головний інформаційний простір, в якому інформація набуває властивість цінного елементу національного надбання, його стратегічного ресурсу. Доцільно зауважити, що діяльність органів ДФС України безпосередньо пов'язана з отриманням та використанням інформації, яка має принципове значення для функціонування даного органу [1, с. 4].

На сьогоднішній день відповідно до статті 53 частина 2 Закону України «Про інформацію» до інформаційних ресурсів України входить вся належна їй інформація, незалежно від змісту, форм, часу і місця створення [2].

Якщо говорити про сферу оподаткування, то інформаційними ресурсами органів ДФС України, на нашу думку, необхідно визначити сукупність даних, організованих для ефективного отримання достовірної інформації у вигляді цифрової форма фіксації інформації, комп'ютерних засобів та програмного забезпечення підрозділів ДФС у процесі виконання ними своїх повноважень. Відповідно специфікою інформаційних ресурсів органів ДФС України необхідно визначити всю інформацію, яка має свій обіг в діяльності податкових та митних органів і стосується тільки вказаної сфери. Звичайно органи ДФС України зацікавлені у електронних інформаційних ресурсах, які мають відношення до здійснення підприємницької діяльності, в т. ч. реєстрація, ліцензування, патентування, сертифікація, створених міністерствами, відомствами, інформація яких є необхідною при розслідуванні правопорушень у сфері оподаткування тощо.

Практика діяльності органів ДФС України вказує, що у ході виявлення незаконних фінансових операцій, які мають ознаки легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, органи ДФС України найчастіше використовують такі інформаційні системи, бази даних та програмні комплекси: інформаційна система

«WEB-реєстрація платників ПДВ»; реєстр самозайнятих осіб районного рівня; єдиний банк даних про платників податків; АІС «Суб'єкти господарювання з ознаками фіктивності»; «Єдиний реєстр податкових накладних»; АС «Аудит»; АС «Відпрацювання сумнівних операцій з ПДВ»; АІС «Карта тіньового сектору економіки»; АІС «Податки»; АРМ «Звіт»; АРМ «Система автоматизованого співставлення податкових зобов'язань та податкового кредиту в розрізі контрагентів»; АІС «Журнал звірки податкових зобов'язань в розрізі контрагентів»; АІС «Бест Звіт»; АІС «Картка платника» (негативна податкова історія, високий ступінь ризику).

Застосування інформаційних ресурсів органів Державної фіскальної служби України має велике значення для успішної боротьби зі злочинністю у сфері оподаткування. Ефективне використання інформаційних ресурсів органів ДФС України дасть можливість забезпечити захист інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, а також інформаційної інфраструктури, яка знаходиться під юрисдикцією України, та ДФС України.

Тому, для забезпечення більш ефективної діяльності органів ДФС України, саме у процесі отримання, накопичення, обробці, аналізу, а також передачі інформації, яка надходить до вказаних органів, потрібно виокремити напрями, відповідно до яких відбувається наповнення інформаційних ресурсів органів ДФС України на підставі інформації, отриманої від громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій і громадських об'єднань.

Основними напрямами у формуванні та наповненні інформаційних ресурсів органів ДФС України необхідно визначити такі як:

– отримання інформації від громадян і її використання;

– пошук і використання інформації, що належить недержавним юридичним особам;

– використання власних інформаційних ресурсів;

– отримання і використання інформаційних ресурсів інших органів держави, у тому числі правоохоронних;

– отримання інформації з інформаційних баз даних спільного користування.

Отже, розвиток та безпека інформаційних ресурсів органів ДФС України, запровадження електронного урядування, гарантування безпеки й сталого функціонування електронних комунікацій та державних електронних інформаційних ресурсів мають бути складовими державної політики у сфері розвитку інформаційного простору та становлення інформаційного суспільства в Україні.

Література:

1. Рекуненко Т.О. Адміністративно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів Державної податкової служби України : дис.. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Рекуненко Тетяна Олександрівна. – Київ, 2012. – 205 с.
2. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. Ст. 651.

ПРОЦЕДУРА ВІДКЛИКАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ІЗ ЩОРІЧНОЇ ВІДПУСТКИ ТА ВІДШКОДУВАННЯ НЕПЕРЕДБАЧУВАНИХ ВИТРАТ

Шамрай В.О., *доктор наук з державного управління,*
професор, Заслужений діяч науки і техніки України, академік
Академії наук вищої освіти України,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Київського національного торгово-економічного університету
Артеменко О.В., *кандидат юридичних наук,*
доцент, професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного торгово-економічного університету

Згідно Закону України «Про державну службу» державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати. [1, ст.57]. За кожний рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів. Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток визначається Кабінетом Міністрів України.

Додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток надаються державним службовцям відповідно до закону. Державному службовцю надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі у порядку. [1, ст.10; ст. 58].

Щорічні відпустки надаються державним службовцям у порядку та на умовах, визначених законодавством України про працю. [1, ст.59]. До щорічних відпусток, з яких може бути відкликано державного службовця, належать:

– основна оплачувана відпустка;

– додаткова оплачувана відпустка.

Для виконання невідкладних завдань державні службовці, які займають посади категорії «А», можуть бути відкликані із щорічної основної або додаткової відпустки, передбаченої частиною першою статті 58 Закону України «Про державну службу», за рішенням суб'єкта призначення, а державні службовці, які займають посади категорій «Б» і «В», – за наказом (розпорядженням) керівника державної служби. Підставою для відкликання державного службовця із щорічної відпустки є необхідність виконання невідкладного завдання, про яке не було і не могло бути відомо під час надання щорічної відпустки, за умови неможливості виконання такого завдання іншою уповноваженою на це особою.

Рішення про відкликання із щорічної відпустки приймається суб'єктом призначення або керівником державної служби стосовно:

1) державного службовця, який займає посаду категорії «А», за наявності:

– ініціативи суб'єкта призначення;

– обґрунтованого подання керівника державної служби відповідного державного органу;

2) державного службовця, який займає посаду категорії «Б» чи «В», за наявності:

– ініціативи керівника державної служби органу вищого рівня, який є суб'єктом призначення щодо керівника державного органу або його заступника;

– ініціативи керівника державної служби щодо керівників самостійних структурних підрозділів та інших державних службовців, які безпосередньо йому підпорядковані;

– обґрунтованого подання керівника самостійного структурного підрозділу на підставі повідомлення безпосереднього керівника про необхідність відкликання державного службовця, який працює в такому структурному підрозділі.

Механізм відкликання державного службовця визначено відповідним порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 №230 [2]. Проект наказу (розпорядження) про відкликання державного службовця готується службою управління персоналом державного органу. Зазначення в наказі (розпорядженні) невідкладного завдання, яке стало підставою для відкликання державного службовця, є обов'язковим.

Стосовно прийнятого рішення про відкликання та необхідності виконання невідкладного завдання служба управління персоналом державного органу повідомляє державному службовцю з використанням засобів телефонного та електронного (за наявності) зв'язку, а також поштового зв'язку не пізніше ніж за п'ять календарних днів до такого відкликання.

У разі необхідності виконання особливо важливих завдань для відвернення стихійного лиха, захисту та/або збереження життя і здоров'я громадян, забезпечення захисту та/або відновлення прав чи інтересів людини або громадянина стосовно прийнятого рішення про відкликання, служба управління персоналом державного органу повідомляє державному службовцю з використанням засобів телефонного та електронного (за наявності) зв'язку не пізніше ніж за два календарні дні до такого відкликання.

У день прибуття на роботу служба управління персоналом державного органу ознайомлює в установленому порядку державного службовця з наказом (розпорядженням) про його відкликання та надає завірену копію такого наказу (розпорядження).

У разі неможливості прибути на роботу у зв'язку із погіршенням стану здоров'я, складною транспортною обстановкою чи за наявності інших обставин, що ускладнюють прибуття на роботу, державний службовець повідомляє про виникнення таких обставин з використанням засобів телефонного або електронного (за наявності) зв'язку особу, яка прийняла рішення про відкликання, або службу управління персоналом державного органу чи безпосереднього керівника.

Після закінчення відпустки державний службовець повинен подати до служби управління персоналом інформацію, документи, необхідні для підтвердження обставин, що ускладнили прибуття на роботу у зв'язку з відкликанням.

Підставою для відшкодування непередбачуваних витрат є рішення про відкликання державного службовця із щорічної основної або додаткової відпустки:

1) для державного службовця, який займає посаду категорії «А», – наказ (розпорядження) суб'єкта призначення;

2) для державного службовця, який займає посаду категорії «Б» чи «В», – наказ керівника державної служби або особи, яка виконує його обов'язки.

Відшкодування таких витрат здійснюється в разі відкликання особи з відпустки під час її перебування в санаторно-курортному закладі, іншому місці відпочинку (лікування) як у межах України, так і за кордоном, у зв'язку з чим державний службовець змушений здійснити непередбачувані витрати, пов'язані з прибуттям на роботу.

До непередбачуваних витрат, які підлягають відшкодуванню, належать:

1) у разі відкликання державного службовця до від'їзду на відпочинок (лікування):

– витрати на придбання невикористаних проїзних документів;

– витрати у зв'язку з розірванням цивільно-правових договорів щодо організації відпочинку (лікування);

– витрати, пов'язані з бронюванням проїзних документів, місць проживання та надання інших послуг;

– документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду та перебування в місці відпочинку (оформлення візи, страхування, дозволів, сплати зборів тощо);

2) у разі відкликання державного службовця, який перебуває на відпочинку (лікуванні):

– витрати на придбання невикористаних проїзних документів;

– витрати, пов'язані із заміною проїзних документів чи придбанням нових (у разі неможливості повернути попередні проїзні документи), та інші витрати, пов'язані з поверненням до місця проживання залізничним, повітряним, водним і автомобільним транспортом загального користування (крім таксі);

– витрати, пов'язані з невикористаними днями відпочинку (лікування) в разі неповернення (часткового повернення) коштів надавачем послуг, зокрема за цивільно-правовими договорами.

Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із відпустки врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 №231. [3].

Обидві постанови [2, 3] набирають чинність з 1 травня 2016 року, тоді ж коли і новий Закон України «Про державну службу».

Література:

1. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, №889-VIII.
2. Порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року №230. /http:/www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248928332
3. Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із відпустки: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року №231. /http:/yur-gazeta.com/print.php?material=4690&type=news

СЕКЦІЯ 6. ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ

Бойко О.А., *аспірант*
кафедри кримінально-правових дисциплін
Української академії банківської справи

Розвиток України як демократичної та правової держави вимагає якісного оновлення інституту державної служби відповідно до стандартів Європейського Союзу, що передбачає не лише переосмислення цілого ряду теоретичних положень цього інституту, а й удосконалення їх правового регулювання. У зв'язку з цим, особливого значення набуває питання відокремлення дисциплінарної відповідальності державних службовців від інституту приватного-трудового права, та набуття ним ознак публічно-правового інституту, який має розвиватися в межах адміністративного права.

Проблема розмежування публічно-правових і приватно-правових відносин державної служби завжди викликала гострі дискусії та суперечки серед науковців, однак сучасний стан та тенденції розвитку науки адміністративного права, проведення в Україні адміністративної реформи, а також кардинальна зміна ставлення до правового регулювання відносин за участю держави чи її представників, актуалізують необхідність перегляду підходів до розуміння правової природи інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Для початку варто з'ясувати відмінність між категоріями «приватного» і «публічного» в праві. Найбільш поширеним, як відомо, є погляд, згідно з яким ця відмінність склалася ще в римському праві: вважалося, що взаємовідносини окремих осіб між собою є сферою приватного права, а відносини окремих осіб з державою є сферою публічного права. Не дивлячись на те, що у сучасному праві можуть застосовуватися й інші конструкції, зазначений принцип поділу права залишається прийнятним. На відміну від приватного права, яке регулює і захищає приватні інтереси фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань відповідно до принципів свободи, рівності й конкуренції, публічне право спрямоване на захист публічних (загальних) інтересів держави, воно регулює взаємовідносини держави і створених нею органів та їх посадових осіб з фізичними і юридичними особами [1, с. 309].

Дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є особливим елементом у структурі правової системи, важливим фактором, що забезпечує правомірну поведінку державного службовця при виконанні ним своїх повноважень. Більшість представників вітчизняної правової науки традиційно вважають, що дисциплінарна відповідальність державного службовця є особливим правовим інститутом державної служби. Це пов'язано з тим, що, на відміну від інших інститутів відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової), він регулюється нормами не лише адміністративного, але і трудового права.

При цьому, концептуальна орієнтація на впорядкування державно-службових відносин, що виникають у зв'язку і з приводу проходження державної служби,

приватноправовими засобами, притаманними трудовому праву, і дещо зменшення значення публічно-правових, характерних для адміністративного права, є суттєвим недоліком на сьогодні. Якщо звернутися до наукових розробок, то в літературі по трудовому праву радянського періоду поняття дисциплінарної відповідальності зазвичай розглядалося як складова частина більш загальної проблеми дисципліни праці. Під останньою розуміли визначений законом або на основі закону трудовий розпорядок, що визначає трудові обов'язки робітників і службовців, відповідальність за невиконання цих обов'язків і заходи заохочення за відмінне їх виконання [2, с. 39]. Виходячи з цього, дисциплінарна відповідальність державних службовців окремо не виділялась та застосовувалась на загальних підставах.

Однак, новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (далі – Закон), запропоновував новітній підхід до розуміння державної служби, який концептуально відрізняється від сформованого на сьогоднішній день. Так, відповідно до ст. 1 Закону «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави ...» [3]. Тобто, фактично положення нового закону розглядають державну службу як публічно-правовий інститут, який входить до предмета адміністративно-правового регулювання, і це є правильним. Адже, державні службовці як представники держави та її органів наділені владно-управлінськими повноваженнями вирішувати політичні, державні, соціально значимі завдання, і виступають суб'єктами публічного права. Ще з часів поділу права на приватне та публічне відносини, що виникали в процесі проходження державної служби розглядалися виключно крізь призму публічно-правового регулювання. На відміну від приватно-правових відносин, що виникають в процесі та у зв'язку з виконанням «звичайними працівниками» трудових чи громадянських обов'язків, відносини, що виникають в процесі та у зв'язку з виконанням державними службовцями обов'язків державної служби, є відносинами публічно-правовими.

Такий підхід застосовувався як на теренах західноєвропейських держав, так і в межах Російської імперії. Винятки з цього загального правила мали місце лише в радянський період, що було пов'язано з викривленим розумінням сутності та призначення права в державі. Так як у той час превалював підхід щодо віднесення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців до системи трудового права, в основу в основу якого було покладено хибну теорію встановлення відповідальності за порушення дисципліни праці, яка мала поширення і на інститут державної служби.

Водночас, розвиток міжнародно-правового співробітництва України, євроінтеграційні процеси, тенденції розвитку українського законодавства, а саме прийняття нового Закону, який визначає державну службу як публічно-правовий інститут, свідчать про відсутність підстав для обстоювання ідеї приватноправової сутності державної служби.

Враховуючи положення нового Закону та підтримуючи позицію Л.М. Корнути, науково-теоретичне обґрунтування приналежності інституту дисциплінарної відповідальності до адміністративного права, базується на тому, що: 1) цей інститут реалізується у сфері функціонування органів державної влади, тобто пов'язаний із публічно-правовими суспільними відносинами; 2) цей інститут стосується особливого суб'єкта – державних службовців, тобто осіб, які заміщують державні посади в державних органах; реалізують державно-владні повноваження; забезпечують реалізацію державно-публічних завдань і функцій; 3) джерелами цього інституту є здебільшого норми публічних галузей права і, насамперед, адміністративного права; 4) уперше законодавчо визначено фактичні підстави

застосування дисциплінарної відповідальності, яких не передбачено у КЗпП України; 5) уперше законодавчо визначено систему дисциплінарних стягнень, у тому числі й тих, що не передбачені у КЗпП України; 6) уперше законодавчо визначено порядок накладення дисциплінарних стягнень, який характеризується рядом особливостей [4, с. 16].

Крім цього, для підтвердження вказаної позиції доцільно навести ознаки, які вказують на публічно-правову належність інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. Серед них слід виділити наступні: 1) особливий суб'єкт відповідальності – суб'єкт владних повноважень (посадова особа органів прокуратури, керівник органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування тощо) або суб'єкт, якому делеговані такі повноваження (нотаріус, експерт, спеціаліст) [5, с. 203]; 2) особливості підстав застосування відповідальності, а саме: вчинення дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення; 3) види форм впливу, які визначені в Законі, тобто дисциплінарне стягнення у формі зауваження, догани, попередження про неповну службову відповідність та звільнення з посади державної служби; 4) порядок накладення дисциплінарних стягнень, що детально регулюється новим Законом; 5) сутність та зміст правовідносин, що виникають у випадку застосування дисциплінарної відповідальності, а саме: відносин між керівником органу та підлеглою посадовою особою.

Отже, виходячи з аналізу наведених ознак, ми дійшли до висновку, що інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців має публічно-правову природу та виступає предметом регламентування саме адміністративного права. Подальший розвиток вітчизняного адміністративного законодавства в європейському напрямі зумовлює зміну парадигми адміністративно-правого регулювання суспільних відносин в цілому та відносин дисциплінарної відповідальності державних службовців зокрема.

Література:

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Петришина-Дюг Г. Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи / / Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2008. – Вип. 461. – С. 39-42.
3. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19.
4. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. М. Корнута. – Одеса, 2013.
5. Миронюк Р. В. [Електронний ресурс] / Р. В. Миронюк // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 200-207. – Режим доступу : file:///C:/Users/lesenok/Downloads/Nvdduvs_2015_1_29%20(2).pdf.

ДО ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Галіцина Н.В., *кандидат юридичних наук,*
доцент, директор
Бердянського інституту державного та муніципального управління
Класичного приватного університету

За офіційною інформацією в Україні станом на 28 березня 2016 р. на обліку знаходяться 1 754 901 переселенець (1 403 623 родини) з Донбасу та Криму, з яких 781 198 родини звернулись до Міністерства праці та соціальної політики України щодо отримання відповідних соціальних виплат . З початку 2016 р. для здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам було виділено з державного бюджету України 868 мільйонів 69 тисяч гривень [1]. В той же час реально переселено з районів проведення АТО на інші території України 1 027 728 осіб, тобто різниця між офіційними даними, згідно яких призначено соціальну допомогу, та реальними показниками складає понад 700 тисяч осіб. Ці 700 тисяч переселенців і є тими особами, які, мешкаючи на окупованих територіях, зареєстровані органами соціального захисту населення як внутрішньо переміщені особи, і, як наслідок, отримають державні соціальні виплати, включаючи пенсії [2].

За даними єдиної інформаційної бази, в Бердянську мешкає 20 33 переселенців, із яких 13 398 пенсіонерів, 2990 дітей, 1036 інвалідів. У зв'язку з масовими випадками «соціального (пенсійного) туризму» наразі в нашому місці, як і в інших населених пунктах України, наприкінці березня 2016 р. було здійснено перевірку фактичного місця проживання відносно 12 174 таких осіб, за результатами якої було призупинено облік 11 850 переселенців, відносно 1804 осіб було призупинено і соціальні виплати, сума яких дорівнює 1 мільйон 728 тисяч гривень [3].

Факти, які вже виявлені в результаті перевірок, просто вражають уяву. Так, згідно з інформацією, отриманою в управлінні праці та соціального захисту населення, переселенці із зони АТО «живуть» в центральному універмазі Бердянська, в ресторані «Кристал», в морському порту і на заводі АЗМОЛ, в Христорождественському кафедральному соборі та в міському палаці культури і навіть ... в будівлях міського відділу поліції та міського відділу СБУ. Крім того, досить велика кількість переселенців «проживає» за адресами, які в нашому місті взагалі не існують [4]. З урахуванням виявлених фактів досить гостро постає питання про персональну відповідальність працівників державних органів соціального захисту населення, зокрема їх дисциплінарну відповідальність.

Прийнятий 10 грудня 2015 р. новий Закон України «Про державну службу» [5] передбачає певний механізм притягнення винних державних службовців до дисциплінарної відповідальності, на якому варто зупинитися більш детально.

Слід зазначити, що відносно державних службовців діє спеціальна дисциплінарна відповідальність – підвид дисциплінарної відповідальності, направлений на визначених законодавством спеціальних суб'єктів, котрі за вчинений дисциплінарний проступок несуть покарання в межах спеціальних нормативних актів (в даному випадку – Закону України «Про державну службу»), якими передбачено більш суворі заходи дисциплінарного впливу, що реалізуються шляхом застосування особливої процедури їх накладення [6, с. 24].

При цьому підставою для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності є скоєння державним службовцем дисциплінарного проступку – протиправної

винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення (ч. 1 ст. 65). Таким чином, основними ознаками дисциплінарного проступку є: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; 2) винність особи, яка є суб'єктом трудових відносин; 3) наявність шкідливих наслідків у широкому розумінні (соціальних, економічних та ін.) для підприємства, колективу, установи, суспільства; 4) причинний зв'язок між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; 5) дисциплінарна відповідальність у вигляді застосування дисциплінарних санкцій [7, с. 127].

Дисциплінарному проступку притаманна визначена єдність об'єктивних і суб'єктивних ознак, сукупність яких називається складом правопорушення.

Безпосереднім об'єктом дисциплінарного проступку державних службовців – працівників органів соціального захисту населення можуть бути: а) службові обов'язки, визначені за посадою, порушення яких може спричинити обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних і громадських організацій; б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поводження зі службовими документами); в) загальні правила поведінки працівника поза роботою (службою), а також етичні вимоги, що ставляться до них [8, с. 277–278].

Елементами, що характеризують об'єктивну сторону дисциплінарного проступку, є: а) протиправне діяння (бездіяльність); б) шкідливі наслідки; в) причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками; г) час і місце діяння.

Протиправне діяння дисциплінарного проступку може бути здійснено у формі дії або бездіяльності, вчиненої у зв'язку з виконанням працівником своїх трудових обов'язків, що призводить до негативних наслідків – завданої шкоди об'єкту такого проступку. При цьому ознака протиправності тісно пов'язана з об'єктом та означає заборону діяння під загрозою застосування санкцій.

Стосовно державних службовців існують особливості протиправних діянь, за які вони підлягають дисциплінарній відповідальності. Так, згідно зі ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. дисциплінарними проступками державних службовців є: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного

службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

Під аналізовану ситуацію з соціальними виплатами «псевопереселенцям» підпадає: а) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; б) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило незаконне використання державного майна (в даному випадку – коштів державного бюджету України), якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення. Отже, ключове питання в контексті притягнення до дисциплінарної відповідальності таких державних службовців є питання щодо змісту їх посадових обов'язків.

З'ясуємо це питання. Так, Міністерство праці та соціальної політики України займає центральне місце у системі суб'єктів публічної адміністрації, що опікується соціальною сферою, та є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику, у тому числі у сфері соціальної політики, соціального діалогу, соціального захисту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх житлом [9].

Реалізація повноважень згаданого суб'єкта втілюється у тому числі через аналіз виконання державних соціальних гарантій, які передбачають надання соціального захисту, моніторингові та інформаційно-аналітичні функції. Отже, посадовими обов'язками працівників місцевих державних органів соціального захисту населення є: а) забезпечення в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; б) сумлінно і професійно виконання своїх посадових обов'язки; в) додержання вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; г) запобігання виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; д)дбайливе ставлення до державного майна та інших публічних ресурсів [5, ст. 8, 62].

Безумовно, крапку у справі з державними соціальними виплатами «псевопереселенцям» поставлять правоохоронні органи та суд, але паралельно з цими процесами винні працівники органів соціального захисту населення повинні бути притягнуті мінімум до дисциплінарної відповідальності, оскільки, як казав Бернард Шоу, самий великий злочин – це безкарність. Отже, очікуємо оприлюднення результатів дисциплінарних розслідувань…

Література:

1. В Украине пересчитали переселенцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://korrespondent.net/ukraine/3658500-v-ukrayne-pereschytaly-pereselentsev.
2. СМИ: 700 тисяч псевопереселенце получают выплаты [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://korrespondent.net/ukraine/3662105-smy-700-tysiach-psevdopereselentsev-poluchauit-vyplaty.
3. В бердянском собесе «переселенческий» ажиотаж [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pro.berdyansk.biz/content.php?id=35559
4. Почему пропали списки с адресами регистрации переселенцев в Бердянске? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pro.berdyansk.biz/content. php?id=35796

5. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/paran112#n112.
6. Середа В. В. Дисциплінарна відповідальність : поняття, принципи та види / В. В. Середа // Університетські наукові записки. – 2014. – № 1. – С. 18-25.
7. Середа В. В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку / В. В. Середа // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2014. – № 12. – С. 125-129.
8. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / Под ред. А.П. Шергина. – Минск: Наука и техника, 1988. – 326 с.
9. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 51. – С. 52. – Ст. 1655.

ДИСЦИПЛІНАРНИЙ ПРОСТУПОК ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ЮРИДИЧНИЙ ФАКТ

Гордєєв В.В., *кандидат юридичних наук,*
доцент, доцент кафедри правосуддя
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Соціально-політичні зміни в українському суспільстві, нові пріоритети державотворення спонукають до реформування чинного законодавства, удосконалення правовідносин. Особливий інтерес із цього приводу викликають теоретичні та прикладні розробки в сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців. Фактичною підставою для настання дисциплінарної відповідальності державних службовців виступає дисциплінарний проступок як юридичний факт.

У більшості випадків вчені визначають юридичні факти як конкретні життєві обставини, з якими норми права пов’язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин.

В українському словнику-довіднику з адміністративного права зазначено, що юридичні факти це 1) передбачені законом обставини, які є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин; 2) конкретні життєві обставини, що приводять норму права в дію утворюючи, змінюючи чи припиняючи певні правовідносини [1, 165].

С.Т. Гончарук в навчальному посібнику «Адміністративний процес» зазначає, що юридичними фактами, що породжують адміністративно-процесуальні відносини, виступають відповідні матеріальні правовідносини, що їх детермінують. Змінюються і припиняються процесуальні відносини у зв’язку з певними діями чи подіями, які відбуваються в ході адміністративного процесу і також виступають як юридичні факти [2, 32].

Вважаємо, що юридичні факти – це конкретні життєві обставини у формі дії чи події, з якими норми права пов’язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин, набуття певних прав і обов’язків.

Головною функцією юридичних фактів є забезпечення виникнення, зміни, припинення правових відносин. Але для досягнення правових наслідків частіше за все недостатньо наявності одного юридичного факту. Потрібний вже не один, а

декілька взаємозалежних юридичних фактів. Така сукупність юридичних фактів традиційно іменується фактичним складом. Наприклад, для набуття права на керування транспортним засобом необхідна наявність таких юридичних фактів: настання відповідного віку, відсутність медичних протипоказань, підготовка у відповідному навчальному закладі, одержання відповідного посвідчення.

Вважаємо, що фактичний склад – це сукупність юридичних фактів та інших елементів фактичного складу, необхідних і достатніх для настання передбачених законом юридичних наслідків.

У теорії та на практиці фактичні склади досить часто плутають зі складними юридичними фактами. Іноді у праві відображаються суспільні відносини через призму переплетіння елементів об'єктивного та суб'єктивного, закономірного та випадкового тощо. Тому в якості юридичних фактів виступають не тільки прості фрагменти соціальної дійсності, але і складні. Як наслідок – у правовому регулюванні з'являються складні юридичні факти – фактичні обставини, що складаються з кількох юридично значущих ознак. Наприклад, факт дієздатності (недієздатності) громадянина містить у собі як суб'єктивний елемент – «здатність громадянина завдяки своїм діям отримувати і здійснювати права, створювати для себе обов'язки і виконувати їх», так і об'єктивний елемент – вік [3, 94-100]. Складними є такі юридичні факти, що складаються з декількох елементів, які не є самостійними юридичними фактами. Складні юридичні факти зумовлені складною структурою, різноманіттям явищ суспільного життя, вони охоплюють правовими нормами багатоманітні соціальні явища та ситуації.

Фактичний склад відрізняється від складного юридичного факту тим, що він складається з різних юридичних фактів. Якщо складний юридичний факт – це багатоаспектне (одне ціле) явище, то фактичний склад – це сукупність різних явищ. Для фактичного складу необхідна не тільки наявність усіх елементів юридичних фактів, але й, інколи, певне послідовне накопичення, порядок його елементів. Наприклад, факт визнання підприємства банкрутом настає не тоді, коли підприємство не задовольнило вимоги своїх кредиторів, а тільки після проходження певної процедури і визнання банкрутом у суді [4, 347].

Отже, головна відмінність фактичного складу від складного юридичного факту полягає в тому, що склад – це система юридичних фактів, а складний юридичний факт – система ознак факту.

Складним юридичним фактом, для прикладу, є кримінальне правопорушення, що містять чотири елементи: суб'єкт (особа, яка вчинила злочин), об'єкт (охоронювані законом суспільні відносини), об'єктивну сторону (протиправні діяння), суб'єктивну сторону (мотиви, мета, вина). У даному випадку злочин є одним складним юридичним фактом, а не сукупністю чотирьох окремих юридичних фактів (тобто елементи юридичного факту – це його ознаки, а не самостійні факти).

Прикладом складного юридичного факту є також дисциплінарний проступок державного службовця. У будь-якій поведінці, у тому числі й протиправній, виділяють чотири чинники, які її утворюють: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт, суб'єктивну сторону. У зв'язку з цим і склад дисциплінарного проступку державного службовця конструюють як сукупність чотирьох аналогічних елементів.

Підкреслимо, підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку.

Дисциплінарний проступок державного службовця – це вчинена державним службовцем протиправна винна дія або допущена бездіяльність чи прийняття ним рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним

службовцем своїх посадових обов'язків та інших встановлених законодавством вимог, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Відповідно до ч. 2 ст.65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, дисциплінарними проступками визнаються: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

Отже, юридичні факти – це конкретні життєві обставини у формі дії чи події, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин, набуття певних прав і обов'язків. Фактичний склад – це сукупність юридичних фактів та інших елементів фактичного складу процесу, необхідних і достатніх для настання передбачених законом юридичних наслідків. Фактичні склади слід відрізняти від утворень іншого характеру – складних юридичних фактів – дисциплінарних проступків державних службовців. Головна їхня відмінність полягає в тому, що фактичний склад – це система юридичних фактів, а складний юридичний факт – система ознак одного факту.

Література:

1. Адміністративне право України: Словник-довідник / В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. – Дніпропетровськ, 2001. – 196 с.
2. Гончарук С.Т. Адміністративний процес : навч. посібн. / С. Т. Гончарук. – К. : НАУ, 2012. – 184 с.
3. Чувакова Г. М. Дефектність фактичних складів : Дис. д-ра. юрид.наук. : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових учень» / Ганна Михайлівна Чувакаова – Одеса. – 2004. – 181 с.
4. Загальна теорія держави і права : [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.]; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Кідалов С.О., *кандидат юридичних наук,*
старший викладач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Важливим видом відповідальності у державному управлінні є дисциплінарна відповідальність, яка настає за порушення конкретних норм правових актів. Вона здійснюється у певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади.

Зокрема, до складу заходів необхідної та можливої поведінки державного службовця, безумовно, входить і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання покладених на нього обов'язків і обмежень.

Отже, важливим засобом забезпечення законності, раціональності й правопорядку в державному управлінні, а через нього – і в суспільстві, є дисципліна. Вона є формою суспільного зв'язку, що свідчить про визнання і дотримання людиною узгоджених правил, норм, процедур поведінки, спілкування, ведення певних справ.

В юридичній літературі немає єдності думок щодо розуміння поняття «дисципліна». Так, не погану думку висловлював А. А. Горницький, з точки зору суб'єктного складу осіб, які зобов'язані дотримуватися дисципліни, а також видів соціальних норм, що покладені у її основу. Під державною дисципліною він розуміє такий порядок діяльності державних та громадських організацій, посадових осіб, колективів працівників, усіх громадян, який забезпечується як нормами права, так і нормами моралі [1, с. 14].

В інституціональному аспекті дисципліна в державному управлінні характеризується як сукупність норм, правил, процедур, вимог, які вироблені й затверджені в управлінській системі і підлягають виконанню кожним, хто в ній діє або з нею стикається [2, с. 35; 3, с. 217; 4, с. 6].

Зазначимо, що з прав, обов'язків та обмежень, які встановлюються щодо державних службовців природоохорони, утворюються вимоги дисципліни, які можуть висуватися або до особистих якостей державних службовців, або до їх професійної діяльності.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців – це різновид юридичної відповідальності. Якщо юридичну відповідальність розглядати як загальне поняття, то дисциплінарна відповідальність – поняття особливе, а дисциплінарна відповідальність державних службовців – поняття спеціальне, оскільки вона встановлюється щодо спеціальних суб'єктів – державних службовців. Дисциплінарну відповідальність державних службовців слід визначити як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни.

Єдиного законодавчого акта або відповідного його розділу, який би системно врегульовував дисциплінарну відповідальність державних службовців, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», поки що (за винятком кількох норм зазначеного Закону) не існує. Однак аналіз чинного законодавства дає змогу окреслити характеристику цієї відповідальності.

Зокрема, підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. Дисциплінарним

проступком є протиправне порушення службовцем норм законодавства та покладених на нього повноважень [5, с. 335].

Дисциплінарне стягнення має на меті поновлення порушених державно-службових відносин та уникнення негативних наслідків вчинення правопорушення, виховання службовця в дусі дотримання законності, належного виконання службових повноважень, а також запобігання правопорушенням. У чинному законодавстві дисциплінарні стягнення, які накладаються на службовців, передбачені в Кодексі Законів про Працю та Законі України «Про державну службу»: догана; попередження про неповну службову відповідальність; затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду; звільнення [5, с. 335; 6; 7].

Вимоги до професійної діяльності стосуються вже безпосередньо виконання працівником природоохорони своїх службових обов'язків. Вимоги цієї групи включають необхідність сумлінно виконувати покладені обов'язки, повною мірою реалізовувати надані права; дотримуватися обмежень, які стосуються державної служби в сфері раціонального використання та охорони природних ресурсів; виконувати вимоги законодавства, наказів, розпоряджень та вказівок керівництва природоохоронних органів; постійно вдосконалювати свою професійну кваліфікацію тощо.

Виконання чи невиконання кожної з вимог дисципліни тягне за собою певні наслідки, або, інакше кажучи, притягнення працівника природоохорони до того або іншого виду юридичної відповідальності, яка, до речі, розглядається як важливий засіб забезпечення службової дисципліни.

Література:

1. Горницкий А. А. Государственная дисциплина / А. А. Горницкий. – К. : Политиздат Украины, 1989. – 191 с.
2. Гавриленко Д. А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / Д. А. Гавриленко ; под ред. А. П. Шергина. – Мн. : Наука и техника, 1988. – 328 с.
3. Аппарат управления социалистического государства. – М. : Юридическая литература, 1976. – Ч. 2. – 352 с.
4. Ануфрієв М. І. Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України : навч.-метод. посіб. / М. І. Ануфрієв, В. С. Венедиктов, О. В. Негодченко та ін. – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2000. – 164 с.
5. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2-х т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
6. Кодекс Законів про Працю від 10 грудня 1971 року № 322-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/322-08 – Назва з екрану.
7. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12 – Назва з екрану.

ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ МИТНУ СПРАВУ

Коваленко Н.В., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

При визначенні правових підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу слід вказати на інтеграцію митної та податкової служби в рамках єдиного центрального органу виконавчої влади – Державної фіскальної служби України [1] (далі – ДФС України), що створений у травні 2014 р. Постановою № 2-36 Кабінетом Міністрів України затверджено Положення про ДФС України [2], згідно якого ДФС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

ДФС України здійснює повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. ДФС та її територіальні органи є органами доходів і зборів. Визначаємо механізм притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів доходів і зборів, на яких покладається безпосереднє здійснення державної митної справи.

Легальне визначення категорії митної справи дається у Митному кодексі України: встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, становлять державну митну справу [3].

Функціонування правового механізму дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів доходів і зборів (посадових осіб митниць, митних постів, державних податкових інспекцій, крім посадових осіб підрозділів податкової міліції) визначено нормами КЗпП України, чинною редакцією Закону України «Про державну службу», Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [4] та Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 та ін.

На посадових осіб органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу поширюються норми трудового законодавства і норми законодавства про державну службу. Відповідно, заходи дисциплінарної відповідальності, що застосовуються до вказаних осіб визначені у ст.147 КЗпП, де вказано, що за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: догана, звільнення.

Там же зазначено, що законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення.

Згідно закону України Про державну службу до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

1) зауваження;

2) догана;

3) попередження про неповну службову відповідність;

4) звільнення з посади державної служби.

Суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням у разі допущення державним службовцем такого дисциплінарного проступку, недотримання правил внутрішнього службового розпорядку

Державному службовцю може бути оголошено догану у разі допущення ним дисциплінарних проступків в формі: дії, що шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; прогулу державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити державного службовця про неповну службову відповідність у разі допущення дисциплінарних проступків, як: порушення правил етичної поведінки державних службовців; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця, а також вчинення систематично (повторно протягом року) таких дисциплінарних проступків як: дії, що шкодять авторитету державної служби та невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень.

Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення визначених дисциплінарних проступків. За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Припинення державної служби за порушення Присяги може застосовуватися тільки у крайніх випадках, коли дисциплінарний проступок містить ознаки саме такого порушення і заходи дисциплінарного стягнення, на переконання уповноваженої вирішувати питання про відповідальність посадової особи, є недостатніми чи попереднє їх вжиття не дало бажаного результату.

Передумовою звільнення державного службовця за вчинення дисциплінарного правопорушення, пов'язаного зі здійсненням службової діяльності, з підстави припинення державної служби за порушення Присяги має бути ретельне службове розслідування, порядок проведення якого регулюється Інструкцією. При цьому необхідно враховувати, що наслідком вчинення дисциплінарного правопорушення можуть бути припинення державної служби за порушення Присяги або звільнення з митного органу, які є санкціями різних рівнів відповідальності і не можуть застосовуватися як альтернативні. Звільнення за порушення Присяги може мати місце лише тоді, коли державний службовець скоїв проступок проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до Слід зазначити, що найбільша кількість працівників поновлюється судами в посаді у зв'язку із визнанням у процесі судових засідань фактів, встановлених за результатами службових розслідувань, недостатніми для звільнення посадових осіб з органів доходів і зборів. Найчастіше

це пов'язано з відсутністю в актах відомостей про те, які саме норми законодавства були порушені, які саме дії свідчать про порушення працівником цих норм, про негативні наслідки такого порушення або про розмір матеріальної шкоди.

Подібний стан речей свідчить про те, що практика розгляду судовими інстанціями спорів щодо поновлення на посаді після накладеного раніше звільнення як дисциплінарного стягнення потребує особливої уваги, в тому числі в аспекті невизначеності в нормативних актах чітких підстав для оскарження зазначеного стягнення. Крім того, з метою закриття «корупційної лазівки» слід нормативно закріпити відповідальність членів комісії з проведення службового розслідування не тільки за повноту й об'єктивність висновків службового розслідування, а й за ретельне дотримання всіх процедурних вимог. У такий спосіб можна мінімізувати кількість фактів поновлення в посаді осіб, раніше справедливо з неї звільнених.

Література:

1. Про утворення Державної фіскальної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 46. – Ст. 1213.
2. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. Електронний ресурс. Режим доступу: http://minrd.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/postanovi-km-ukraini/63237.html
3. Митний кодекс України// Голос України від 21.04.2012. – № 73-74
4. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 38. – Ст. 2.
5. Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 1004.

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ТА СЛУЖБОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ПОДАТКОВУ ПОЛІТИКУ

Мацелик Т.О., *доктор юридичних наук, доцент,*
завідувач кафедри господарського права та процесу
Університету Державної фіскальної служби України

Система органів Державної фіскальної служби останні роки перебуває в перманентному стані, характерними ознаками якого є: по-перше,об'єднання двох напрямів діяльності – податкового та митного під протекцією одного органу центральної виконавчої влади, по-друге, зміна статусу зазначеного органу від органу центральної виконавчої влади із спеціальним статусом на міністерство, із міністерства на орган виконавчої влади діяльність якого координується через Міністра фінансів України. Зазначене, безумовно, впливає не лише на внутрішню структуру системи органів, яка в своєму складі має органи, що реалізують державну податкову політику – державні податкові інспекції, податкова міліція та органи, що реалізують державну митну політику – митниці, митні пости, а й на службовців

зазначених органів, їх правовий статус і, зокрема, на його важливу складову – відповідальність.

В правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності працівників органів Державної фіскальної служби України (далі ДФС) можна виокремити дві особливості: по-перше, різновиди статусів посадових осіб: а) посадові особи уповноважені виконувати завдання щодо реалізації державної податкової політики; б) посадові особи уповноважені виконувати завдання щодо реалізації державної митної політики; в) посадові особи податкової міліції.); по-друге, окремі складові видів цієї відповідальності, до яких необхідно віднести: дисциплінарну відповідальність за Правилами внутрішнього трудового розпорядку; дисциплінарну відповідальність у порядку підлеглості; дисциплінарну відповідальність працівників податкової міліції на основі особливих положень за дисциплінарним статутом.

Крім того аналіз чинного законодавства дає можливість стверджувати про відсутність чіткого переліку дисциплінарних проступків у зазначеній сфері, за які вона настає. Тому питання щодо наявності чи відсутності дисциплінарного проступку у кожному конкретному випадку вирішує керівник органу ДФС України, виходячи із обставин конкретної справи.

Варто відмітити особливість, яка прослідковується у застосуванні заходів відповідальності до службовців органів ДФС, що реалізують державну податкову політику, пов’язану із оскарженням рішень, дій та бездіяльності контролюючих органів.

Податковий кодекс України передбачає досудову – адміністративну та судову процедуру оскарження рішень контролюючих органів. При адміністративній процедурі оскарження, у разі коли контролюючий орган приймає рішення про повне або часткове задоволення скарги платника податків, розпочинається службове розслідування щодо посадової особи яка прийняла таке рішення. В результаті службового розслідування застосовуються відповідні заходи відповідальності. Судовий порядок оскарження рішень контролюючих органів таких наслідків для посадових осіб органів ДФС не несе.

Так у 2015 році по м. Києву проведено 103 службових розслідування. З них 101 службове розслідування проведено у зв’язку із скасуванням ГУ Міндоходів у м. Києві та Міністерством доходів і зборів України податкових повідомлень-рішень (рішень), винесених працівниками ДПІ, за результатами проведених камеральних та документальних (планових/позапланових, виїзних/невиїзних) перевірок платників податків, а також податкових вимог. Переважна частина службових розслідувань проведена стосовно працівників управління податкового аудиту, якими порушено встановлені вимоги .

За результатами проведених службових розслідувань:

– 25 працівників ДПІ притягнуто до відповідальності у вигляді позбавлення премії;

– 1 працівника ДПІ притягнуто до дисциплінарної відповідальності, а саме: застосовано заходи дисциплінарного впливу у вигляді затримки у присвоєнні чергового спеціального звання терміном на три місяці;

– 35 працівників попереджено про недопущення у подальшому встановлених недоліків і порушень;

– 29 працівників не притягнуто у зв’язку з відсутністю підстав.

Таким чином майже 95 % службовців органів ДФС у м. Києві, що притягнуті до відповідальності за результатами службових розслідувань – це працівники управління податкового аудиту. У 70 % випадків це зумовлено неякісним проведенням документальних перевірок. Тобто під час перевірки порушено вимоги

наказу ДПС України «Про затвердження Порядку оформлення результатів документальних перевірок з питань дотримання податкового, валютного та іншого законодавства» від 22.12.2010 № 984 (Зазначений наказ втратив чинність на підставі наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення результатів документальних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи, податкового, валютного та іншого законодавства платниками податків – юридичними особами та їх відокремленими підрозділами» від 20.08.2015 № 727; Зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 26 жовтня 2015 р. за № 1300/27745) вчинення арифметичних, методологічних помилок (описок під час здійснення розрахунків при написанні актів).

5%– це порушення управління оподаткування юридичних осіб. Основною підставою застосування заходів відповідальності є направлення листів про невизнання декларацій згідно ст. 46 ПКУ «До відома» в яких не вказано конкретної причини;[2][5]

Особливу увагу варто приділити відповідальності працівників органів ДФС за вчинення корупційних правопорушень.

Загалом з початку 2015 року підрозділами власної безпеки ДФС відкрито 481 кримінальне провадження, що на 45 % більше, ніж у минулому році.[3][6] Крім того, для з'ясування причин і обставин вчинення посадовими особами можливих корупційних та інших правопорушень у сфері службової діяльності в ДФС провели майже 2,4 тис. службових розслідувань і перевірок, за результатами яких до дисциплінарної відповідальності притягнуто 397 посадових осіб, 142 працівника звільнено. Наприклад, підрозділами власної безпеки органів ДФС перевірено 148 повідомлень щодо можливих неправомірних дій посадових осіб, що надійшли на антикорупційний сервіс «Пульс», з них підтвердилися 21. За результатами перевірок до дисциплінарної відповідальності притягнуто 1 посадову особу, 12 особам винесено офіційні попередження про неприпустимість дій, які можуть призвести до порушень антикорупційного законодавства, та розпочато 2 кримінальних провадження [7][4].

Таким чином аналіз нормативно-правових актів, що регулюють дисциплінарну відповідальність посадових та службових осіб органів державної фіскальної служби та аналіз статистичної інформації дає можливість оцінити сучасний стан справ у зазначеній сфері та зробити такі висновки:

Нормативно-правові акти, що регулюють дисциплінарну відповідальність посадових та службових осіб в органах ДФС на сьогодні потребують удосконалення та систематизації у зв'язку із втратою актуальності частини норм, існуючою специфікою правопорушень за які застосовуються дисциплінарні стягнення, особливістю підстав для проведення процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Новий Закон України «Про державну службу», що набирає чинності з 1 травня 2016 року сподіваємось сприятиме покращенню ситуації у зазначеній сфері.

[2] Офіційний сайт Головного управління ДФС м. Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kyiv.sfs.gov.ua

[3] Подолати корупцію в ДФС – одне з пріоритетних завдань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ publish/article?art_id=248653502.

[4] За фактами корупції в ДФС розпочато 350 кримінальних проваджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rbc.ua/ukr/news/faktam– korruptsii-gfs-nachato-ugolovnyhproizvodstv-1436907658.html.

Література:
1. Податковий кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI
2. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: [Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 N 214] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/817/98
3. Кодекс законів про працю України: [Кодекс України від 10.12.1971 № 322-VIII] – режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08.
4. Про державну службу Верховна Рада України; Закон від 16.12.1993 № 3723-XII
5. Офіційний сайт Головного управління ДФС м. Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kyiv.sfs.gov.ua
6. Подолати корупцію в ДФС – одне з пріоритетних завдань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ publish/article?art_id=248653502.
7. За фактами корупції в ДФС розпочато 350 кримінальних проваджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rbc.ua/ukr/news/faktam–korruptsii-gfs-nachato-ugolovnyhproizvodstv-1436907658.html.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ МИТНУ СПРАВУ

Приймаченко Д.В., *доктор юридичних наук, професор,*
проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів

Аналіз правової регламентації дисциплінарної відповідальності посадових осіб, що здійснюють митну справу варто здійснювати з урахуванням того факту, що ці особи проходять службу в органах доходів і зборів [1]. Органи доходів і зборів були утворені березні 2013 р. як результат реорганізації Державної митної служби України. Наразі ці органи є невід'ємною складовою структури Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України)

Правова регламентація дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу (посадових осіб центрального апарату ДФС України, митниць, митних постів) забезпечується нормами чинної редакції Закону України «Про державну службу» [1], КЗпП України, Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [2] та Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [3]. Крім того, щодо посадових осіб митниць та митних постів діє наразі чинна Інструкція про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України [4].

Аналізуючи правову регламентацію дисциплінарної відповідальності щодо посадових осіб органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу (далі – посадові особи), варто звернути увагу на те, що 10 грудня 2015 р. прийнята нова редакція Закону України «Про державну службу» [5], що набуває чинності 1 травня 2016 року, де дисциплінарній та майновій відповідальності державного службовця присвячено окремий розділ – розділ VIII. У ньому наведено конкретні види дій та бездіяльності державних службовців, які слід вважати дисциплінарними проступками, визначено види та порядок застосування дисциплінарних стягнень,

зняття таких стягнень тощо. Крім того, вже розроблений та прийнятий Порядок проведення службового розслідування [6], який розроблений під нову редакцію Закону України «Про державну службу» і, який набуде чинності одночасно із цим Законом.

Досліджуючи питання дисциплінарної відповідальності посадових осіб, слід звернути увагу й на Закон України «Про запобігання корупції», яким передбачається притягнення державних службовців, а відтак, і посадових осіб органів доходів і зборів, до дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку за вчинення корупційних правопорушень, в тому числі за порушення правил етичної поведінки [7].

Зважаючи на той факт, що чинне законодавство передбачає альтернативність порядку оскарження рішень щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, до кола аналізованих нормативних актів необхідно зарахувати Кодекс адміністративного судочинства України. Даний кодифікований акт регламентує порядок оскарження рішення керівника органу доходів і зборів (з приводу прийняття громадян на службу в органи ДФС України, її проходження, звільнення з служби) в порядку здійснення адміністративного судочинства.

Однією з передумов забезпечення законності в правозастосовній діяльності, пов’язаній з притягненням до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, правильного тлумачення і застосування нормативного-правових актів з досліджуваного питання є врахування судової практики. Адже, рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов’язковим для всіх суб’єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України (ч. 1 ст. 244-2 КАС України). Суди зобов’язані привести свою судову практику у відповідність з рішенням найвищого судового органу держави. Отже, рішення Верховного Суду України у справах з приводу проходження служби в органах доходів і зборів та звільнення з публічної служби безпосередньо впливають на розуміння суб’єктами правозастосування положень законодавства про дисциплінарну відповідальність посадових осіб органів доходів і зборів.

У цьому контексті необхідно акцентувати увагу також на актах Вищого адміністративного суду України, предметом правового регулювання яких є питання з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Досить періодично за ініціативою Вищого адміністративного суду України апеляційними адміністративними судами здійснюється узагальнення практики розгляду названої категорії справ у межах відповідного апеляційного округу. Метою цих узагальнень є виявлення проблемних питань, які виникають під час застосування положень Закону України «Про державну службу», іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби та КЗпП України, розгляду справ цієї категорії, найбільш характерних порушень чи неправильного застосування норм матеріального та процесуального права. За результатами узагальнення було сформульовано конструктивні пропозицій для забезпечення однакової і правильної судової практики.

Наразі чинною є Інструкція про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України, яка регламентує порядок вчинення окремих процесуальних дій у дисциплінарному провадженні щодо посадових осіб органів доходів і зборів. Проте слід вказати, що цей нормативний акт

уже не відповідає чинному українському законодавству. По-перше, вже відсутня така служба як митна практично три роки, а відповідні зміни в цей нормативний акт так і не внесені. І по-друге, ця Інструкція була розроблена згідно до вимог ст. 31 Закону України «Про Дисциплінарний статут митної служби України», який наразі втратив чинність.

До нормативних актів, які регламентують порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності належать і правила внутрішнього трудового розпорядку. Наразі, в органах доходів і зборів розроблено та ухвалено правила внутрішнього трудового розпорядку – локальний нормативний акт, що регламентує організацію праці, встановлює основні обов'язки і права його працівників, відповідальність за порушення трудової дисципліни тощо. Так, наприклад, невід'ємною частиною Колективного договору між адміністрацією Південної митниці ДФС України та первинною профспілковою організацією працівників Південної митниці (ухвалений на зборах трудового колективу 29 листопада 2013 р.) є Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників Південної митниці, в яких розділ VII присвячений відповідальності за порушення трудової дисципліни (є чинними для працівників Одеської митниці ДФС України, яка була утворена шляхом реорганізації Південної митниці).

Зазначимо, що саме локальні акти конкретного органу доходів і зборів затверджують посадові інструкції посадових осіб того чи іншого підрозділу органу, в яких деталізовано права та обов'язки цих осіб з урахуванням специфіки роботи цього підрозділу. За невиконання або неналежне виконання службових обов'язків посадові особи мають нести відповідальність, у тому числі й дисциплінарну. Так, відповідно до п. 4 посадової інструкції головного державного інспектора відділу регулювання ЗЕД Управління митної вартості, класифікації товарів та заходів регулювання ЗЕД Одеської митниці (затверджена наказом Одеської митниці від 20.07.2015 р. № 335), «головний державний інспекторцього відділу відповідно до Законів України «Про державну службу» «Про запобігання корупції», інших законодавчих актів несе відповідальність за: порушення Присяги державних службовців; неякісне або несвоєчасне виконання посадових завдань та обов'язків, бездіяльність або невикористання наданих йому прав, їх негативні наслідки; перевищення повноважень, порушення обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження державної служби, або вчинення інших дій, які дискредитують не тільки посадову особу, а й державну службу; порушення службової дисципліни, недотримання Правил етики поведінки державного службовця та обмежень, пов'язаних з прийняттям на державну службу та її проходженням, правил внутрішнього трудового розпорядку…».

Слід звернути увагу і на норму Закону України «Про колективні договори і угоди», відповідно до ст. 9 якого «положення колективного договору поширюються на всіх працівників підприємств незалежно від того, чи є вони членами профспілки, і є обов'язковими як для роботодавця, так і для працівників підприємства. Положення генеральної, галузевої (міжгалузевої), територіальної угод діють безпосередньо і є обов'язковими для всіх суб'єктів, що перебувають у сфері дії сторін, які підписали угоду» [8].

На виконання вищевказаної норми була укладена галузева угода між Державною фіскальною службою України та Всеукраїнською професійною спілкою працівників органів державної фіскальної служби на 2014-2016 рр., в якій чітко зазначається, що ДФС України зобов'язується не допускати притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників, які є членами виборних профспілкових органів, без попередньої згоди виборного органу, членами якого вони є.

Таким чином, низкою нормативних актів різної юридичної сили передбачається дисциплінарна відповідальність посадових осіб органів доходів і зборів за порушення службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання обов'язків, правил етичної поведінки тощо. Причому в цих нормативно-правових актах містяться бланкетні норми, для яких характерно вираження елементу норми права у загальній формі, відсилання до інших нормативних правових актів (без вказівки на конкретну норму, де можна знайти відсутні відомості), або до певних галузей права і навіть до «чинного законодавства». Вважаємо, що подібна «невизначеність» елемента норми права при бланкетному викладенні дозволяє органам доходів і зборів, самостійно визначати правила трудового розпорядку й належної поведінки працівників та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Література:

1. Відповідно до чинного митного законодавства (п. 34-1 ч. 1 ст. 4 МК України) до органів доходів і зборів належать: Державна фіскальна служба України – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику та його територіальні підрозділи: митниці та митні пости. До реорганізації Держмитслужби України ці органи мали назву митні органи.
2. Про державну службу: Закон України від 1612.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 38. – Ст. 2.
4. Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р.№ 950// Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 1004.
5. Інструкція про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України: затверджено наказом Державної митної служби України від 13.08.2010 р. № 918 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 12. – Ст. 532.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Порядок проведення службового розслідування: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2012 р. № 666 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 56. – Ст. 2245.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
9. Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 р. №3356-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ У КОНТЕКСТІ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Федчишин С.А., *кандидат юридичних наук,*
доцент кафедри адміністративного права,
заступник декана господарсько-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Відповідно до Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. особи, винні у порушенні законодавства України про дипломатичну службу, несуть відповідальність згідно з чинними законами України [1, ст. 45]. У свою чергу, дисциплінарна відповідальність є видом юридичної відповідальності, що найчастіше застосовується до працівників дипломатичної служби України.

Дисциплінарній відповідальності працівників дипломатичної служби спеціально присвячена ст. 34 Закону України «Про дипломатичну службу». У ній визначені підстави дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби та заходи, які застосовуються до них за вчинення дисциплінарних проступків. Зокрема, закріплено, що «на працівників дипломатичної служби покладається дисциплінарна відповідальність за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення службових повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з перебуванням на дипломатичній службі, а також за вчинки, що ганьблять їх та дискредитують орган, у якому вони працюють» (ч. 1 ст. 34). Вказано, що «крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, до працівників дипломатичної служби можуть застосовуватись такі заходи дисциплінарного впливу: затримка до одного року присвоєння чергового дипломатичного рангу, рангу державного службовця або у призначенні на вищу посаду; попередження про неповну службову відповідність» (ч. 2 ст. 34).

Привертає увагу той факт, що редакція ст. 34 Закону «Про дипломатичну службу», не дивлячись на порівняно часту змінюваність інших статей цього Закону, близько 15 років змістовно не переглядалась. Вперше зміни до ст. 34 вносились згідно Закону «Про внесення змін до Закону України «Про дипломатичну службу» від 11.01.2011 р. Проте, ці зміни стосувались лише редакційних питань, а саме – змінено «працівники дипломатичної служби несуть дисциплінарну відповідальність…» на формулювання «на працівників дипломатичної служби покладається дисциплінарна відповідальність…».

Вдруге зміни до ст. 34 Закону «Про дипломатичну службу» були внесені новим Законом «Про державну службу» від 10.12.2015 р., більшість норм якого набирає чинності з 01.05.2016 р. Зокрема, ст. 34 Закону України «Про дипломатичну службу» викладено в наступній редакції: «Працівники дипломатичної служби притягаються до дисциплінарної відповідальності з підстав, передбачених Законом України «Про державну службу». Крім передбачених у Законі України «Про державну службу» видів дисциплінарних стягнень, до працівників дипломатичної служби може також застосовуватися такий захід дисциплінарного впливу, як затримка до одного року у присвоєнні чергового дипломатичного рангу». Наведена редакція ст. 34 Закону «Про дипломатичну службу», за умови набрання нею чинності, змістовно змінить підстави дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби та заходи, які до них застосовуються за вчинення дисциплінарних проступків.

По-перше, буде розширено до 14 видів перелік дисциплінарних проступків, вчинення яких є підставами дисциплінарної відповідальності працівників

дипломатичної служби (порушення Присяги держслужбовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; невиконання вимог щодо політичної неупередженості держслужбовця та ін.). Цей перелік повною мірою відповідатиме підставам дисциплінарної відповідальності держслужбовців, що закріплені у ст. 65 нового Закону «Про державну службу».

По-друге, змінено та систематизовано перелік заходів дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби, які визначатимуться вже виключно нормами адміністративного права у законах «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу». Перелік заходів дисциплінарної відповідальності, які застосовуються до працівників дипломатичної служби за вчинення ними дисциплінарних проступків, включатиме 5 видів заходів, а саме: (а) 4 загальних заходи – дисциплінарні стягнення, що застосовуються до державних службовців та визначені у ст. 66 нового Закону «Про державну службу» (зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби); (б) 1 спеціальний захід – захід дисциплінарного впливу, що застосовується виключно до працівників дипломатичної служби та передбачений у ст. 34 Закону «Про дипломатичну службу» (затримка до 1-го року у присвоєнні чергового дипломатичного рангу).

Позитивною слід визнати спробу законодавця детально врегулювати у новому Законі «Про державну службу» порядок притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, у ньому закріплені обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, умови накладення дисциплінарних стягнень, особливості їх оскарження, зняття та ін. Процесуальні особливості дисциплінарної відповідальності, що визначені в новому Законі «Про державну службу» з огляду на сферу його регулювання, будуть поширюватись також на працівників дипломатичної служби України.

Проте, чи зміниться із набранням чинності новим Законом України «Про державну службу» ступінь диференціації дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби відносно загальних державних службовців? Порівнюючи чинні редакції законів «Про державну службу» від 16.12.1993 р. та «Про дипломатичну службу» із положеннями нового Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та внесеними ним змінами до Закону «Про дипломатичну службу», доводиться констатувати, що за умови набрання законодавчими новелами чинності, ступінь диференціації дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби ані в частині матеріально-правових питань (підстави, заходи відповідальності та ін.), а ні в частині дисциплінарного провадження в цілому не зміниться. Як і раніше, основною особливістю, яка згідно законів відрізнятиме дисциплінарну відповідальність працівників дипломатичної служби від дисциплінарної відповідальності загальних державних службовців, буде наявність спеціального заходу впливу – затримка до одного року у присвоєнні чергового дипломатичного рангу.

З огляду на вказане, можна спрогнозувати, що законодавство України про дисциплінарну відповідальність працівників дипломатичної служби навіть після набрання чинності новим Законом «Про державну службу» як і раніше буде не повною мірою враховувати специфіку дипломатичної служби, що, зокрема, зумовлена особливостями дипломатичних відносин, в яких працівники дипломатичної служби реалізують службові обов'язки. Відзначимо деякі з них:

1) щоденне виконання більшістю працівників дипломатичної служби своїх службових обов'язків в умовах перебування в іноземній державі. Станом на сьогодні у вітчизняних дипломатичних органах, що знаходяться за кордоном, передбачено

приблизно в 2,5 рази більше працівників, ніж в тих, які постійно знаходяться в Україні. Територіальна віддаленість Міністра закордонних справ та інших уповноважених посадових осіб МЗС України від підпорядкованих їм службовців у закордонних дипломатичних установах, повинна враховуватись при законодавчому врегулюванні матеріальних та процесуальних питань дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України. Віддаленість, яка іноді може перевищувати тисячі кілометрів, об'єктивно спричиняє практичні складнощі дисциплінарного провадження щодо службовців закордонних дипломатичних установ, зокрема щодо виявлення дисциплінарного проступку і своєчасного реагування на нього, ефективного проведення службового розслідування, забезпечення законності у сфері застосування дисциплінарної відповідальності, перешкоди у реалізації права службовця на звернення до суду, який знаходиться в Україні, за захистом прав, порушених у результаті притягнення до дисциплінарної відповідальності, та ін.;

2) розширення вимог до поведінки працівників дипломатичної служби в контексті необхідності дотримування дипломатичного протоколу – традицій, умовностей та правил, що є досить поширеними і супроводжують ряд державних зовнішньополітичних заходів. Прикметним є те, що дотримання дипломатичного протоколу є обов'язковим, незважаючи на те, що в нормах міжнародного права відсутня їх систематизація та чітка регламентація. При цьому, порушення протоколу дипломатичним представником може спричинити для його держави тяжкі наслідки (політичні та ін.). Наявність в міжнародних відносинах суворих, іноді архаїчних, проте значущих правил протоколу зумовлює, зокрема, необхідність вирішення такої проблеми як відмежування порушень правил дипломатичного протоколу, які можуть розглядатись як дисциплінарні проступки і тягнути для порушника юридичні наслідки, від тих порушень протокольних норм, які не слід кваліфікувати як правопорушення.

Підсумовуючи, зазначимо, що існує декілька можливих шляхів вдосконалення правових засад дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби. Одним із таких можливих шляхів є прийняття нового Закону «Про державну службу» та внесення змін до Закону «Про дипломатичну службу». Проте, на нашу думку, навіть прийняття нового Закону України «Про державну службу» та набрання ним чинності все ж не вирішить усіх проблем у сфері дисциплінарної відповідальності службовців такого досить специфічного виду держслужби, якою є дипломатична служба. У зв'язку з цим відстоюємо висловлену нами свого часу позицію щодо пріоритетності розробки і прийняття саме спеціального, галузевого акту, наприклад Дисциплінарного статуту дипломатичної служби України [2, с. 150]. Із прийняттям цього акту нами пов'язується комплексне вдосконалення матеріальної та процесуальної сторін дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби України.

Література:

1. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 року № 2728–III зі змін. та доп. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 42. – Ст. 1881
2. Федчишин С. А. Дипломатичне представництво України за кордоном: сучасні проблеми організації та правового забезпечення: монографія / С. А. Федчишин; за заг. ред. проф., д.ю.н. Н. П. Матюхіної. – Х: ФІНН, 2011. – 264 с.

СЕКЦІЯ 7. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СУДАХ

Базов В.П., *кандидат юридичних наук,*
науковий консультант
Вищого адміністративного суду України

Реформування інституту державної служби та впровадження європейських стандартів урядування та обслуговування громадян у повсякденну практику, а також створення високоефективного та авторитетного корпусу державних службовців є одним із ключових напрямів адміністративної реформи, важливим елементом розбудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави в Україні.

З урахуванням вимог Конституції України новий Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», який набирає чинності в основному з 1 травня 2016 року, визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Важливим положенням цього Закону є визначення державної служби як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності «із практичного виконання завдань і функцій держави». Таким чином, державна служба в Україні визначена у якості публічно-правового інституту. Організація та функціонування державної служби, регулювання усіх відносин у сфері державної служби, має здійснюватись законодавством про державну службу на засадах публічного права, що є характерним для країн романо-германської правової системи. В Законі України «Про державну службу» чітко визначена сфера дії цього Закону, а саме – відносини, що виникають у зв’язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням та зазначається, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Таким чином, цілком логічно за межами правового регулювання інституту державної служби знаходиться політична діяльність, діяльність працівників патронатних служб і діяльність працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування.

Позитивною ознакою нового Закону є також закріплення у ньому принципів державної служби, зокрема, таких як: верховенство права; законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність, політична неупередженість тощо.

У зазначеному Законі запроваджено нову класифікацію категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Характерним є те, що в основу поділу посад державної служби

законодавцем покладено не тільки рівень відповідного державного органу, але і функціональні особливості того чи іншого виду державної служби.

Варто зауважити, що новий Закон України «Про державну службу» має як позитивні, так і негативні риси. Вважаємо, що одним із недоліків Закону є відсутність законодавчо визначених критеріїв розмежування посад державної служби та інших посад державного органу. В Законі повноваження щодо затвердження критеріїв визначення переліку лише посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України. Недоліком цього Закону є і те, що на державних службовців, у частині відносин, не врегульованих Законом, поширюється дія норм законодавства про працю. При розмежуванні політичних та адміністративних посад в органах виконавчої влади, на наш погляд, є недоречним положення Закону щодо фактичного віднесення до політичних посад таких посад, як перший заступник та заступники міністра, оскільки в міністерствах вводяться посади державних секретарів та їх заступників. Це може призвести до паралельного існування управлінських структур в міністерствах, що є не бажаним в умовах скрутного бюджетного фінансування.

Суттєвим недоліком Закону «Про державну службу» є відсутність в ньому положень щодо особливостей організації та здійснення державної служби в органах судової влади. У частині першій статті 1 цього Закону, яка має назву «Державна служба та державний службовець», відсутня така функція держави, як забезпечення правосуддя, забезпечення діяльності органів судової влади. Означене створює ризик того, що певні працівники апаратів судів не будуть визнаватися державними службовцями. Крім цього, у статті 91 Закону при визначенні особливостей державної служби в окремих державних органах зазначено, що дія цієї статті поширюється лише на керівників апаратів (секретаріатів) Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

На нашу думку, необґрунтованим є віднесення до посад патронатної служби посад помічників суддів (стаття 92 Закону). Загальновідомо, що якісна робота того чи іншого судді не в останню чергу залежить від якісної роботи помічника судді, від рівня його знань, професіоналізму, а також належного виконання посадових обов’язків. Помічники суддів є основним резервом для формування кваліфікованого суддівського корпусу і, в більшості випадків, є фактично підготовленими суддями. Вони фактично здійснюють діяльність із практичного виконання завдань і функції держави.

З урахуванням зазначеного, вважаємо за доцільне визначити правовий статус державної служби в органах судової влади в Законі України «Про судоустрій і статус суддів.»

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Зібрання актів європейського права. Рада Європи. – За заг. ред.В.Г.Буткевича. – К., Право України. – 2012.
3. Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу». – Урядовий кур’єр, № 5, 3 лютого 2016 року.
4. Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» // відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 41-42, №43, № 44-45.

НОВАЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» ВІД 10.12.2015 № 889-VIII СТОСОВНО ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В АПАРАТАХ СУДІВ

Константий О.В., *кандидат юридичних наук,*
доцент, старший науковий співробітник,
науковий консультант управління забезпечення діяльності
Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

Нагальність прийняття в сучасних умовах нового Закону України «Про державну службу» (далі – Закон № 889-VIII), орієнтованого на утвердження європейських стандартів професійної, політично неупередженої, ефективної і спрямованої на всебічне та повне забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, доброчесної й відкритої державної служби, не викликає сумніву. Адже Закон України «Про державну службу» 1993 року, положення якого застосовувалися понад 22 роки, був історично першим у незалежній Україні законом, який закріпив цей новий для українського державного будівництва та адміністративного права інститут, невідомий радянській системі законодавства, яка ідеологічно будувалася на засаді «державності» усіх сфер суспільно корисної праці (служби), у тому числі і на виробництві.

Очевидно, що наразі ще чинний Закон, прийнятий у перші роки становлення власного державного апарату, розвитку недержавних (ринкових) форм господарювання в Україні, перестав у наш час процесів європейської асоціації відповідати поточним викликам й практикам, потребам впровадження передових демократичних стандартів виконання публічно-владних функцій.

Отже прийняття Закону № 889-VIII, який набуває чинності 1 травня 2016 року, не можна не розглядати в якості кроку, спрямованого на подальше якісне реформування сфери державного управління, запровадження сталої, професійної й «людиноцентриської» діяльності персоналу державної служби.

До принципових новацій Закону можна віднести реалізацію у ньому ідеї розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади, запровадження відкритих (за участю представників громадськості) процедур добору на посади вищого корпусу державної служби, впровадження для цих осіб вимог щодо знання не лише державної, а і однієї з офіційних мов Ради Європи тощо.

Але під час прийняття Закону № 889-VIII не було враховано чималої кількості принципових зауважень, які висловлювалися до положень його законопроекту як науково-експертним та юридичним управліннями апарату Верховної Ради України, так і органами судової влади. У зв’язку з цим, у процесі реалізації окремих норм цього Закону може виникнути ситуація незабезпечення досягнення ними задекларованої мети – створення умов для функціонування в Україні дійсно професійної, ефективної, неупередженої, орієнтованої на громадян державної служби.

Так, у пункті 5 частини другої статті 20 Закону визначено вимоги до осіб, які претендують на посади категорії «В» (їх згідно з приписами частини третьої статті 6 має бути 2/3 від усієї кількості посад державної служби в усіх державних органах). А саме, передбачено, що для зайняття посад, належних до цієї категорії, достатньо наявності у претендентів лише вищої освіти на рівні молодшого бакалавра або бакалавра і вільного володіння державною мовою. Хоча поки що чинне законодавство висуває вимогу для цих осіб щодо наявності у них вищої освіти щонайменше на рівні спеціаліста (магістра).

Виникає у зв'язку з цим питання, чи буде забезпечено при реалізації зазначених приписів професіоналізм державної служби. Адже до категорії «В» належатимуть не тільки посади звичайних спеціалістів, а й керівників несамостійних структурних підрозділів у тому числі і у вищих органах державної влади. Водночас, незрозуміло, чи поширюватиметься вказана вимога щодо рівня освіти і на осіб, які займатимуть посади категорії «А» і «Б». Оскільки при цьому не визначено, який освітній рівень повинні мати претенденти на ці посади (зазначено тільки необхідність наявності у них відповідного досвіду роботи на посадах, належних до більш нижчої категорії, у тому числі і до «В»).

Крім того, хоча відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» наукові консультанти в судах повинні мати науковий ступінь кандидата або доктора юридичних наук, Законом № 889-VIII вони урівнюються фактично за умовами проходження служби і винагороди за неї з молодшими бакалаврами та бакалаврами (оскільки їх посади також належатимуть до категорії «В»), з одночасним позбавленням доплат за науковий ступінь, виконання нормопроектної роботи, за інтенсивність праці тощо. Поряд з цим, доплати за науковий ступінь у значно більших розмірах, ніж наразі для звичайних державних службовців, зберігаються для суддів, працівників Національного антикорупційного бюро України, поліції тощо. Зазначене свідчить про недотримання принципу пропорційності при урегулюванні питань умов проходження державної служби різних видів та у різних органах державної влади.

Закон № 889-VIII (статті 6, 20 та ін.), визначаючи три нові категорії посад державної служби: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби); 2) категорія «Б» (керівники самостійних структурних підрозділів); 3) категорія «В» (всі інші посади державної служби, 2/3 посад), – не містить механізму переходу від чинних рангів і категорій посад державної служби до нових. Унаслідок цього з 1 травня 2016 року всі державні службовці будуть вимушені починати службову кар'єру спочатку. Оскільки попередньо присвоєні ранги будуть скасовані і фактично усім буде присвоюватися найнижчий ранг у межах нової категорії посад. Але, позбавлення рангу державного службовця допустимо лише за вчинення адміністративного або кримінального корупційного правопорушення. У зв'язку з цим, усі на даний час працюючі державні службовці будуть фактично колективно притягнуті до юридичної відповідальності. І так незначні доплати за ранг будуть ймовірно ще зменшені, за одночасної заборони преміювання у розмірі до 30 % фонду оплати праці від посадового окладу до 1 січня 2019 року (абзац 4 пункту 1 Розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889-VIII).

Приписами підпункту 18 пункту 3 Розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 889-VIII із Закону України «Про судоустрій і статус суддів» виключаються положення абзацу другого частини першої статті 147 (чинні в редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд») щодо законодавчо визначеного мінімального рівня посадового окладу працівників апаратів судів (для працівника, посада якого віднесена до шостої категорії посад державних службовців, у розмірі 30 % посадового окладу судді місцевого суду, із збільшенням на коефіцієнт 1,3 для кожної наступної категорії посад державних службовців апарату суду, посади яких віднесені до попередньої категорії посад). При цьому Закон № 889-VIII відносить вирішення питань із врегулювання розмірів посадових окладів працівників апаратів судів до повноважень Кабінету Міністрів України. А це допускає встановлення Урядом у будь-який час посадових окладів, які згідно зі статтею цього Закону становитимуть головну частину у структурі заробітної плати на рівні, значно нижчому досягнутого. Тим самим має місце звуження змісту та

обсягу існуючих прав працюючих державних службовців апаратів судів, що не допускається відповідно до частини другої статті 22 Конституції України.

На вищезазначені недоліки Закону № 889-VIII вказала Рада суддів України в рішенні від 25 лютого 2016 року № 16. Вищий орган суддівського самоврядування у період між з'їздами суддів України вирішив звернутися до Верховного Суду України з пропозицією розглянути питання про звернення з відповідним поданням до Конституційного Суду України для перевірки конституційності названих норм Закону № 889-VIII, а також до Кабінету Міністрів України щодо неприпустимості погіршення існуючих умов оплати праці працівників апаратів судів під час визначення схем посадових окладів після набрання чинності цим Законом.

Крім того, відповідно до Закону № 889-VIII (стаття 92, підпункт 18 пункту 3 Розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення») помічники суддів у судах загальної юрисдикції, помічники і наукові консультанти суддів Конституційного Суду України, втрачають статус державного службовця, визнаються такими, що працюють на посадах патронатної служби (не належної до державної). Ці положення Закону також обмежують усупереч частині другій статті 22 Конституції України існуючі права працюючих на цих посадах осіб. Наслідком набрання ними чинності може стати значний відтік кадрів із судової системи (оскільки помічники суддів втрачають право на додаткову оплачувану відпустку за стаж державної служби до 15 днів та інші гарантії, передбачені для державних службовців).

Варто відзначити, що помічник судді здійснює функції, які безпосередньо спрямовуються на сприяння в реалізації суддею його обов'язків, визначених Конституцією і законами України, готує проекти судових рішень, а також за його відсутності й функції секретаря судового засідання тощо. Тобто ним створюються умови для практичного виконання завдань і функцій держави у царині правосуддя. А отже ці працівники об'єктивно не можуть виокремлюватися від інших, працюючих у судах та які матимуть статус державного службовця.

Водночас невизнання посад помічників суддів державними службовцями є нелогічним і з позицій антикорупційного законодавства. Оскільки при цьому для них будуть фактично зняті наявні обмеження щодо заборони суміщення посад з іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової, творчої). У такому разі вони отримують можливість займатися, поряд з виконанням обов'язків помічника судді, й юридичною практикою (надавати юридичні консультації, готувати проекти позовів, заяв до судів, у тому числі і до тих, в яких вони працюють тощо).

Вищеописану проблему правового регулювання передбачається вирішити у внесеному на розгляд парламенту народними депутатами України Ільюком А.О., Кулінічем О.І. проектом Закону «Про внесення змін до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про державну службу» (щодо запобігання корупції у судовій системі)» (реєстр. № 4076 від 16.02.2016). У законопроекті пропонується визнати, що помічники і наукові консультанти суддів Конституційного Суду України, а також помічники суддів у судах загальної юрисдикції є державними службовцями.

Наприкінці залишається висловити сподівання, що у процесі подальшої законотворчості будуть усунуті виявлені в Законі № 889-VIII недоліки й прогалини правового регулювання проходження державної служби та будуть створені необхідні умови для функціонування в Україні дійсно професійної, сталої й деполітизованої державної служби, націленої на реалізацію прав і свобод громадян держави.

ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ – ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ОСОБЛИВОГО ХАРАКТЕРУ (НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

Коросташова І.М., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Університету митної справи та фінансів

Законом України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII [1], запроваджено нову філософію діяльності поліції в Україні, що певним чином перекликається з філософією діяльності поліції у країнах Європейського Союзу, США, Канади та інших розвинених країнах. Сьогодні, постає питання щодо повноцінної реалізації норм вищевказаного Закону, що є неможливим без проведення аналізу його норм та норм нового ЗУ «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [2].

Відповідно до ч. 1 ст. 59 ЗУ «Про національну поліцію», служба в поліції – є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень. Згідно ч. 1 ст. 1 нового Закону України «Про державну службу», державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Отже, служба в поліції – є одним з видів публічної деполітизованої служби, що провадиться на професійній основі і має особливий характер, пов’язаний із специфікою завдань покладених на цей орган.

Поліцейський є громадянином України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції [1, ч. 1 ст. 17]. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [2, ч. 2 ст. 1]. Виходячи з вищезазначеного, поліцейські є публічними службовцями, що мають спеціальні звання, відмінні від військових звань.

Слід сказати, що особливий характер служби в поліції визначається специфікою статусу, завдань та повноважень національної поліції. Розглянемо це питання більш детально. Відповідно до ст.1 ЗУ «Про національну поліцію», національна поліція це – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Основні повноваження поліції сформульовано законодавцем відповідно до покладених на неї завдань. Завданнями ж останньої є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1, ст. 2]. Виходячи з вищезазначеного, законодавець репрезентує національну поліцію, як сервісну службу, що повинна служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Отже, законодавець вклав в зміст Закону України «Про

національну поліцію» абсолютно нову філософію її діяльності, однак низка норм цього закону потребує ретельного аналізу та конкретизації.

Звернемося до питань, що вищевказаним законом не вирішені. По-перше, слід сказати про те, що «служити суспільству» і «надавати послуги» не є тотожними поняттями. По-друге, постає питання щодо необхідності законодавчого визначення поняття «поліцейська послуга», як і визначення співвідношення цього терміну з поняттям «адміністративна (управлінська) послуга», що сьогодні відсутні. По-третє, одним з найважливіших питань, представляється відокремлення «поліцейських послуг» від інших «традиційних» завдань поліції, що не відповідають сутності та змісту поняття «послуги» як такої. По-четверте, додаткового нормативно-правового регулювання потребує конкретизація видів та форм «поліцейських послуг», а також визначення стандартів їх надання [3, с. 61].

Слід звернути увагу на те, що відповідно до структури, у складі поліції функціонують: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція [2, ч. 3 ст. 13]. Однак, законодавець регламентує основні повноваження поліції без урахування специфіки завдань зазначеної структури поліції, тобто не виділяє конкретні повноваження кожного з вказаних структурних підрозділів поліції.

Основні повноваження поліції визначені відповідно до покладених на неї завдань та регламентуються ст. 23 ЗУ «Про національну поліцію». Перелік основних повноважень поліції перерахований у 24-х пунктах частини першої вказаної статті і є надзвичайно широкими та неоднорідними.

З огляду на вищевказане, особливої уваги заслуговує норма, в якій йдеться про гарантії професійної діяльності поліцейського, відповідно до якої – «поліцейський *користується* повноваженнями, передбаченими вказаним Законом, незалежно від *посади*, яку він займає, *місцезнаходження* і *часу»* [1, п. 3 ч. 10 ст. 62]. Проведемо аналіз цієї норми, а також значення слова «користування». ЗУ «Про національну поліцію» не містить поняття «посада». Згідно нового ЗУ «Про державну службу», *посада державної служби* це – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень визначених ЗУ «Про державну службу». Отже, п. 3ч. 10 ст. 62 ЗУ «Про національну поліцію» протирічить п. 4 ч. 1 ст. 2 нового ЗУ «Про державну службу», оскільки в останньому складовими поняття «посада» є: а) первинна структурна одиниця державного органу та б) установлені для вказаної структурної одиниці *посадові обов'язки*.

За Академічним словником української мови слово «користуватися» має декілька значень, а саме: 1) вживати, використовувати що-небудь для власних потреб; 2) використовувати що-небудь у своїх інтересах, діставати вигоду з чогось; 3) у сполуч. з абстр. ім. означає: мати що-небудь [4, с. 290]. Отже, значення цього слова здебільшого вказує на власну потребу чи інтерес (користь), яка характеризує застосований термін.

Із зазначеного випливає, що будь-який поліцейський (будь-яка особа що працює на будь-якій посаді в поліції) має можливість використовувати доволі широкий спектр повноважень поліції (або приступити до виконання повноважень наданих поліції) знаходячись в будь-якому географічному місці України і в будь-який проміжок часу (незалежно від часу доби). А саме формулювання цієї норми не виключає можливість використання фактично не обмежених (посадою, часом і місцезнаходженням) повноважень у власних інтересах.

Отже вищевказана норма (п. 3 ч.10 ст. 62 ЗУ «Про національну поліцію»), вказує на виключні повноваження поліцейських, що не залежать від їх посади,

місцезнаходження та часу. В той же час, доволі сумнівними є фактично нічим не обмежені можливості поліцейських з «користування» всією повнотою повноважень поліції (визначені ст.23 вказаного закону), враховуючи їх досить широкий і різноманітний спектр.

Однак, виходячи з аналізу ч. 2 ст. 18 Закону, де зазначено, що 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 [1]. Аналіз цієї норми, на думку автора, свідчить про низький рівень юридичної техніки наявний зокрема в п. 3 ч. 10 ст. 62 Закону, оскільки, у вказаній нормі скоріше йдеться про *обов'язки* поліцейського, які він має виконувати в оговорених ч. 2 ст. 18 Закону випадках, а не про можливість користування широким спектром повноважень поліції будь-яким поліцейським, в будь-якому місці і в будь-який час. Тому, принаймні до п. 3 ч. 10 ст. 62 Закону мають бути внесені зміни (уточнення) в частині повноважень поліцейських.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що особливий характер служби в поліції витікає із правового положення поліції і полягає у специфіці: а) завдань поліції; б) її основних повноважень та в) обов'язків поліцейських, щодо вжиття необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують у визначених ЗУ «Про національну поліцію» випадках і обставинах. Зазначене свідчить про те, що поліцейський в будь-якій ситуації за характером служби в поліції мають бути готовими до реалізації конкретного переліку повноважень, незалежно від того закінчилась його зміна чи (або) він знаходяться, наприклад у відпустці. Поряд із цим, особливий характер служби поліцейських також обумовлює специфіку добору на службу в поліцію, її проходження, а також особливості соціального захисту поліцейських та інші питання що стосуються проходження служби в поліції, котрі потребують подальшого комплексного дослідження.

Література:

1. Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43;
2. Закон України «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII /Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379;
3. Коросташова І.М. Поліцейські послуги в Україні: проблеми правового регулювання // Актуальні питання забезпечення громадської безпеки та правопорядку в сучасних умовах: матеріали Всеукр. наук. – практ. конф. 20 листопада 2015. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2015. – 212 с., С. 61-64.
4. Словник української мови: в 11 томах. – Том 4, 1973. – С.753. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sum.in.ua/s/misceznakhodzhennja

ДО ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ

Логвиненко Б.О., *кандидат юридичних наук, доцент,*
доцент кафедри адміністративного права, процесу та діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Прийняття 2 липня 2015 року Закону України «Про Національну поліцію» [1] (далі – Закон) провело уявну межу між старою системою органів внутрішніх справ і новою формацією, якою стала Національна поліція України (далі – поліція). Безумовно, зміна назви та процеси структурної реорганізації є зовнішніми проявами реформи, тоді як її справжня значущість полягає у змінах внутрішнього змісту: ставленні до громадян; застосуванні попередження і примусу; толерантності; принципів діяльності поліції; якості підготовки поліцейських тощо.

На наше переконання, ефективне впровадження правоохоронної реформи в Україні, зокрема, створення Національної поліції України (далі – НПУ) є неможливим без позитивного досвіду держав-учасниць Європейського Союзу (далі – ЄС). Такий досвід є надзвичайно важливий з огляду на такі обставини, як: а) євро інтеграційні прагнення України; б) високий рівень довіри населення держав-учасниць ЄС до органів поліції; в) порівняно низький рівень злочинності; г) сучасні стандарти діяльності поліції.

Зауважимо, що за глобальним індексом миролюбства Україна посідає 150 місце з 162 держав, тоді як Польща – 19, а Німеччина – 16 місце відповідно [2]. Однією зі складових даного індексу є рівень злочинності у державі, то ж цілком очевидною є ефективність роботи правоохоронних інституцій у ЄС.

Для успішної імплементації європейського досвіду вкрай важливо почати з фундаменту, яким є правовий масив, що регулює поліцейську діяльність в Україні, відтак, удосконалення Закону, з урахуванням європейського досвіду, є відправною точкою для вдалого завершення внутрішньої складової реформи.

З огляду на викладене, нижче, нами пропонується зупинитися на проблемі удосконалення нормативно-правового забезпечення проходження служби в Національній поліції.

Найголовнішим негативним моментом, на нашу думку є невизначеність із структурними складовими Національної поліції. Так, за частиною 1 статті 13 Закону (Загальна система поліції), систему поліції складають: 1) центральний орган управління поліцією; 2) територіальні органи поліції.

В свою чергу, згідно з Положенням про Департамент патрульної поліції, затвердженим Наказом Національної поліції України від 18 листопада 2015 року № 96, Департамент патрульної поліції є міжрегіональним територіальним органом Національної поліції, який створюється, ліквідовується та реорганізовується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України в установленому законом порядку [3].

Натомість, в згаданому вище Законі міжрегіональні органи в складі Національної поліції відсутні, що породжує численні питання щодо їх статусу.

Також, за частиною 3 статті 13 Закону, в складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення [1].

Вважаємо, що таку складову, як «патрульна поліція» доцільно змінити на поліцію правопорядку або превентивну поліцію, до складу якої вже будуть входити входити патрульні підрозділи. Приміром, у Польщі, поліція включає кримінальну, слідчу,

превентивну, допоміжну (логістичні, адміністративні, технічні) служби, а також судову поліцію, вищі та середні навчальні заклади, окремі превентивні відділи та антитерористичні підрозділи [4].

Щодо назв окремих служб, що мають входити до патрульної поліції сьогодні теж наявні протиріччя. Так, у пп. 16) п.1 розділу 2 Положення, визначено, що Департамент патрульної поліції відповідно до завдань патрульної поліції організовує, забезпечує та контролює діяльність дільничних інспекторів патрульної поліції [3]. Однак, Постанова Кабінету Міністрів від 11 листопада 2015 року № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» у додатку № 7 «Схема посадових окладів поліцейських управлінь, відділів (відділень) поліції» визначає серед інших, посади старшого дільничного офіцера поліції та дільничного офіцера поліції [5].

Незрозуміло, ким сьогодні є колишні дільничні інспектори міліції – дільничними офіцерами поліції чи дільничними інспекторами патрульної поліції? На нашу думку, назва посади «дільничний патрульний інспектор» є невдалою, більш доцільним є вживання словосполучення «дільничний інспектор поліції».

В даних тезах ми звернули увагу на частину великої проблеми, що стосується належного нормативно-правового забезпечення проходження служби в Національній поліції. Саме від ефективного законодавства та підзаконного нормативно-правового масиву залежить успішність функціонування Національної поліції та її окремих складових. В свою чергу, висвітлений нами матеріал, свідчить про відсутність системності у прийнятті нормативно-правових актів, положення яких не кореспондуються між собою. Поточна ситуація вимагає виправлення найближчим часом, шляхом проведення громадських обговорень, консультацій з фахівцями та науково-практичних заходів з подальшим внесенням змін і доповнень до нормативно-правових джерел, якими регламентовано службу в Національній поліції.

Література:

1. Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року // Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015 – 2015 р., / № 40-41 /, стор. 1970, стаття 379.
2. Глобальний індекс миролюбства країн Світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/global-peace-index.
3. Наказ Національної поліції України від 18.11.2015 р. № 96 «Про внесення змін до наказу Національної поліції від 06 листопада 2015 року № 73» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://patrol.police.gov.ua/faq/normatyvno-pravova-baza-diyalnosti-patrulnoyi-politsiyi/.
4. RP Polska. Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 287 poz. 1687 z późn. zm.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bip.malopolska.pl/mpkrakow/Article/id,111319.html.
5. Постанова Кабінету Міністрів від 11.11.2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248668490.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

Мота А.Ф., *кандидат юридичних наук, доцент,*
професор кафедри теорії та історії держави і права
та приватноправових дисциплін
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

Згідно зі ст. 17 Конституції України забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [1]. Політико-правова ситуація в Україні та світі засвідчує актуальність призначення та діяльності збройних сил та інших формувань з військовою компонентою, в тому числі, для виконання правоохоронних функцій. Так, за законом, загальна чисельність Державної прикордонної служби України (надалі – ДПС України) становить 53000 осіб, у тому числі 45000 військовослужбовців. Комплектування цього правоохоронного органу спеціального призначення військовослужбовцями і проходження ними військової служби здійснюються на підставі Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [2].

Іноземна військова агресія та необхідність проведення антитерористичних заходів в окремих районах Донецької та Луганської областей викликали до дії положення законодавства, що застосовується в особливий період. Окремі закони України («Про оборону» та «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію») дають визначення такого періоду, проте, не визначають його часові межі. Початок особливого періоду випливає із запропонованого законодавцем визначення, і те, що він розпочався сумнівів не виникає. Щодо його завершення одностайності думок немає.

Мобілізація – це «комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а Збройних Сил України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу. Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано» [3]. Відповідні укази виконуючого обов'язки Президента України та Президента України щодо проведення часткової мобілізації визначали терміни її проведення. Але безпосередньої вказівки на завершення особливого періоду, з яким пов'язується проведення мобілізації (крім цільової) вони не передбачають. Хоча саме з тим, що у державі триває такий період пов'язано комплекс юридичних наслідків проходження військової служби.

Проходження громадянами військової служби в ДПС України, крім вказаного вище Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [4] регламентовано відповідним Положенням, затвердженим Указом Президента України від 29 грудня 2009 року N 1115/2009. Згідно розділу XIV цього Положення визначено особливості проходження військової служби та деякі питання виконання військового обов'язку в особливий період [5]. Найбільш гостро в зв'язку з дією цих нормативно-правових актів постало питання про звільнення з військової служби, хоча, відповідно до їх норм регламентовано по-особливому і деякі інші питання.

Підпункт 1 п. 306 Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України передбачає, що у разі оголошення

мобілізації військовослужбовці, які перебувають у цей час на військовій службі, звільненню в запас не підлягають [5]. Така заборона не є абсолютною, проте, випадки, коли може бути звільнений військовослужбовець після оголошення мобілізації регламентовано в загальному порядку на рівні закону. Так, за ч. 8 ст. 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначено можливі підстави звільнення з військової служби під час дії особливого періоду, зокрема, і з моменту оголошення мобілізації [4].

Однак, взаємозв'язок процесів мобілізації з дією особливого періоду призводить до неоднозначної практики адміністративних судів, юрисдикція яких поширюється на публічно-правові спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. У своїх рішеннях судді формулюють висновки на основі власного розуміння правової регламентації і тому вони є різними. Так, у справі за позовом до Окремої комендатури охорони і забезпечення Державної прикордонної служби України, Державної прикордонної служби України Київський апеляційний адміністративний суд встановив, що станом на момент закінчення строку дії контракту, який уклав позивач, а саме «11 листопада 2014 року та на момент розгляду його рапорту про звільнення від 14 серпня 2015 року, а саме 27 серпня 2015 року особливий період не діяв. За таких обставин, підстави, з якими Закон України «Про військовий обов'язок та військову службу» пов'язує можливість продовження контракту понад встановлені строки – відсутні, відтак відмова відповідача у припиненні контракту не ґрунтується на вимогах чинного законодавства» [6].

Натомість Вищий адміністративний суд України, але вже в іншій справі, як суд першої інстанції установив, що «закінчення періоду мобілізації не є самостійною підставою для припинення особливого періоду. Законом не визначено чіткого порядку припинення особливого періоду» [7]. В обох випадках позивачам відмовлено в задоволенні їх вимог про звільнення з військової служби, але мотивація різниться.

Очевидним є різне розуміння факту дії в Україні особливого періоду, що впливає на проходження військової служби. Крім того, така обставина, як вчинення окремих протиправних дій в умовах особливого періоду, наприклад, порушення правил несення прикордонної служби особою, яка входить до складу наряду з охорони державного кордону України, якщо це спричинило тяжкі наслідки є кваліфікуючою та відповідно впливає на оцінку вчиненого. А це вже має значення не тільки для адміністративного, а й для інших галузей права.

Зважаючи на це, цілком доцільним до законодавчого врегулювання цього питання є потреба уніфікації судової практики в справах за адміністративними позовами про звільнення з військової служби.

Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (з наступними змінами та доповненнями).
2. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року // Урядовий кур'єр. – 2003. – 7 травня (з наступними змінами та доповненнями).
3. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 44. – Ст. 416 (з наступними змінами та доповненнями).
4. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України в редакції від 4 квітня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 38. – Ст. 324 (з наступними змінами та доповненнями).

5. Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України, затв. Указом Президента України від 29 грудня 2009 року N 1115/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 3513.
6. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 4 лютого 2016 року в справі № 826/18425/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55514762.
7. Постанова Вищого адміністративного суду України від 16 лютого 2015 року в справі № 800/582/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42803930.

РОТАЦІЯ КАДРІВ В ОРГАНАХ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ МИТНУ СПРАВУ

Сєрих О.В., *кандидат юридичних наук,*
доцент кафедри цивільного та господарського права і процесу
Міжнародного гуманітарного університету

Структурні перетворення, які відбуваються сьогодні у сфері реалізації державної митної політики, потребують нових підходів до вивчення проблем забезпечення органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу висококваліфікованими кадрами – фахівцями з митних питань. Деякі кроки у цьому напрямі вже робляться, зокрема, це проведення відкритого конкурсу на Одеській митниці ДФС України на заміщення посад на митному посту «Відкритий митний простір». Особливої гостроти питання проходження служби в органах доходів і зборів, що здійснюють митну справу набувають у світлі прийняття та набрання чинності з 1 травня 2016 р. нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]. У зв'язку з цим, слід звернутися до проблем ротації кадрів як елементу дієвого механізму удосконалення кадрового потенціалу і засобу боротьби з корупцією в органах доходів і зборів, що здійснюють митну справу.

Ротація кадрів є предметом досліджень представників різних галузей наукових знань, зокрема, адміністративного права, трудового права, теорії управління. Дослідниками цих питань є такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, В.Я. Малиновський, К.Ю. Мельник, Н.М. Неумивайченко, О.Ф. Ноздрачов, І.Л. Олійник, П.Т. Павленчик, Т.В. Парпан, І.В. Письменний, А.П. Сахно, С.М. Серьогін, О.А. Харченко, І.В. Шпекторенко, А.М. Юшко та ін. Проте, з боку вчених особливого інтересу до проблем правового регулювання ротації кадрів в органах доходів і зборів, що здійснюють митну справу, ще немає.

Термін «ротація» (походить від лат. *rotatio* – обертання, обертальний рух) означає чергування, зміну, почергове перебування на якій-небудь посаді, оновлення складу. У тлумачному словнику сучасної української мови поняття «ротація» визначається як поступове переміщення елементів певної структури з місця на місце, членів певного колективу з посади на посаду [2, с. 1087].

Запровадження періодичної ротації та однорівневого переміщення посадових осіб передбачено Указом Президента України «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки» від 24 квітня 1998 р. № 367/98, Стратегією реформування системи державної служби в Україні, затвердженою Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000.

У Науковій програмі дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 953 [3] вказано, що з метою забезпечення органів державної влади висококваліфікованими кадрами, набуття ними практичного досвіду необхідно відслідковувати і пропонувати переміщення молодих, перспективних працівників на більш високі посади, запровадити ротацію кадрів для проходження ними всіх ієрархічних ступенів.

Одним з ключових завдань, визначених у Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 144-р [4] є оновлення управлінського персоналу, залучення до державного управління працівників нової генерації.

Щодо наукових міркувань, то у літературі існують різні підходи щодо сутності та правил застосування ротації кадрів. Фахівці з трудового права Т.В. Парпан, А.М. Юшко, Н.М. Неумивайченко розглядають ротацію кадрів як особливий вид переведення працівника на іншу роботу чи посаду, що застосовується до певної категорії (державних службовців) як антикорупційний захід в інтересах держави з дотриманням загальної процедури переведення працівника, передбаченої у трудовому праві. В.Я. Малиновський ротацію кадрів розуміє як горизонтальне та вертикальне переміщення державних службовців на посадах у структурних підрозділах, у яких вони працюють, та інших владних органах (у тому числі різного територіального розташування) з метою набуття ними нових знань, умінь, професійних навичок, необхідних для кар'єрного просування [5, с. 110].

Деякі вчені при визначенні поняття «ротація кадрів» не акцентують увагу на відмінностях між переміщенням та переведенням, а ротацію державних службовців розглядають як засіб попередження корупції та елемент удосконалення кадрового потенціалу державної служби.

Дійсно, ротація – це один з інструментів розриву корупційних зв'язків. Головна мета ротації кадрів у державних органах як засобу боротьби з корупцією полягає в тому, щоб державний службовець не встигав «обростати» корупційними зв'язками. Ротація і постійне переміщення є одним із засобів профілактики антикорупційних дій на митниці.

І.В. Письменний серед практичних заходів, які мають реалізовуватися з метою запобігання корупції та іншим зловживанням у системі митної служби називав забезпечення обов'язкової ротації начальників митних постів, вантажних відділів регіональних митниць та митниць після трьох років служби на цих посадах та проходження ними атестації [6, с. 14].

Незважаючи на те, що кадрова ротація широко застосовується на практиці, законодавством, яке регулює службово-трудові відносини, на сьогодні не врегульовано процедуру її проведення.

Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. взагалі не передбачає кадрову ротацію державних службовців. У редакції Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI у статті 32 були вказані умови переведення державного службовця на іншу посаду державної служби та передбачено можливість здійснення ротації державних службовців шляхом їх періодичного планового переведення з однієї посади державної служби на іншу посаду державної служби в межах однієї підгрупи. Втім, у новому Законі України «Про державну службу» у статті 41 «Переведення державних службовців» положення про ротацію кадрів взагалі відсутні.

Таким чином, в умовах відсутності належної нормативної бази з питань організаційного забезпечення ротації кадрів державних службовців необхідно

закріпити відповідні положення у новому Законі України «Про державну службу» та розробити і прийняти порядок проведення ротації кадрів на окремих посадах державних службовців.

П.Т. Павленчик справедливо зауважує, що у зв'язку з особливостями правового статусу державних службовців, які займають посади різних категорій, та специфічними завданнями і функціями державних органів, у яких вони працюють (наприклад, у податковій, митній, дипломатичній службах), для них законодавством встановлюються особливі правила проходження служби, специфічний порядок проведення атестації, притягнення до відповідальності тощо [7].

Можливість ротації на окремих посадах державних службовців у системі органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу, має бути передбачена митним законодавством, з метою врахування специфіки сфери застосування – державної митної справи. Порядок проведення періодичної ротації кадрів на окремих посадах, пов'язаних з підвищеним ризиком корупції, необхідно передбачити у відповідному нормативному акті з визначенням переліку посад, на яких повинна проводитися ротація на митницях ДФС України.

Висновки. Ротація кадрів на окремих посадах в органах доходів і зборів, що здійснюють митну справу, сприятиме підвищенню професіоналізму працівників, раціоналізує використання кадрів і буде ефективним засобом у боротьбі з корупцією на митницях та митних постах. Правове регулювання посадової ротації як елементу створення професійного кадрового потенціалу державних органів, у тому числі органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу, повинно знайти відображення у законодавстві про державну службу та спеціальному законодавстві з митних питань.

Література:

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page2.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і головн. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
3. Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 953 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1477.
4. Концепція ротації кадрів на окремих посадах державних службовців : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 144-р // Офіційний вісник України. – № 12. – Ст. 606.
5. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
6. Письменний І. В. Концептуальні засади реформування митної служби України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / І. В. Письменний. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. – 228 с.
7. Павленчик П. Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / П. Т. Павленчик. – К., 2001. – 20 с.

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі: досвід Франції
Головко Л.О. 4

Досвід організації публічної служби Німеччини
Доненко В.В. 5

Про врахування положень міжнародно-правових актів
при вдосконаленні законодавства України про кримінальну
відповідальність за корупційні злочини
Дудоров О.О. 8

Засади організації та діяльності Римської курії
як державної служби Святого Престолу
Ковалко Н. М., Мельник В. М. 12

Розширення сфери застосування міжнародних стандартів державної служби
Котенок Д.М. 15

Державна служба: дієвість основних положень нового закону України
Кунєв Ю.Д. 16

Міжнародний досвід діяльності органів публічної адміністрації
щодо оцінювання якості надання публічних послуг
Легеза Є.О. 19

Реформування державної служби в Україні:
перспективи та виклики (на основі досвіду держав ЄС)
Лесюк В.В. 21

Актуальні проблеми запровадження сучасних
міжнародних стандартів у державну службу в Україні
Машталір Х.В. 25

Die Verantwortung des öffentlichen Dienstes
in Deutschland: ein allgemeiner Überblick
Pelipenko A.A. 27

Лояльність як засада етики корпусу цивільної служби
Республіки Польща: догматико-правова інтерпретація
Проневич О.С. 28

Зарубіжний досвід кадрового забезпечення державної служби
(на прикладі Німеччини)
Соловйова Ю.О. 31

Державна служба в Японії: переваги та недоліки
Уваров В.Г. 33

Новий закон України «Про державну службу»:
європейська модель належного управління в Україні
Фурсова О.І. **35**

Стратегія розвитку державної служби
Чорномаз О.Б. **38**

СЕКЦІЯ 2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Про місце інституту державної служби у системі національного права
Аніщенко Т.С. **41**

Генеза поняття «державна служба»: законодавчий та теоретичний аспекти
Балика Г.О. **43**

Трансформації та новели у нормативному врегулюванні
та особливості реалізації принципів державної служби
Болокан І.В. **45**

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства
як напрям державної політики у сфері державної служби
Гетманець О.П. **47**

Проблемні питання нормативно-правового регулювання
державної служби в Україні у контексті адаптації законодавства України
до законодавства ЄС та шляхи їх вирішення
Губанов О.О. **50**

Доктринальний підхід до реформування державної служби
Гулак О.В. **52**

Державна політика у сфері державної служби у контексті
інноваційної складової інформаційного суспільства
Єсімов С.С. **54**

Престиж державної служби в Україні в контексті
нового Закону України «Про державну службу»
Заворотній Є.В. **57**

Деякі питання щодо реалізації нового Закону України
«Про державну службу»
Коллер Ю.С. **60**

Патріотизм як принцип державної служби:
деякі питання законодавчого закріплення
Коломоєць Т.О. **63**

Службове право: передумови детермінації
Колпаков В.К. **66**

Адміністративне затримання як захід забезпечення провадження
у справах про адміністративні проступки в умовах поліцейської реформи
Кузьменко О.В. **68**

Соціальна аморальність як основний детермінант
ускладнень політики у сфері державної служби України
Курінний Є.В. **78**

Щодо методів управління в органах Державної фіскальної служби України
Литвин О.В. **81**

Щодо формування інституту інформаційного волонтерства в Україні
Ліпкан В.А. **83**

Очищення влади (люстрація): погляд крізь практику
Вищого адміністративного суду України
Лученко Д.В. **86**

Належна організація викладання права публічної служби як необхідна
передумова ефективного застосування галузевого законодавства
Мельник Р.С. **89**

Публічна служба в системі сучасного адміністративного права
Миронюк Р.В. **91**

The development of public service in Ukraine
in terms of adaptation to EU standards
Naida I.V. **94**

Інформаційна політика держави як сфера
відповідальності державних службовців
Нашинець-Наумова А.Ю. **96**

Проблемні положення Постанови КМ України «Про затвердження
Правил етичної поведінки державних службовців» (2016 року, № 65)
Озерський І.В. **98**

Світовий досвід використання мотивації державних службовців
в підвищенні ефективності реалізації державних управлінських рішень
Сабадош Г.О. **101**

Державна політика у сфері врегулювання адміністративних спорів
Сидєльніков О.Д. **104**

Сучасні тенденції реформування державної служби
в контексті євроінтеграційних процесів України
Собакарь А.О., Нестерцова-Собакарь О.В. **107**

Законодавчі зміни у частині тлумачення терміну
«державна служба»: порівняльний аналіз положень законів
Про державну службу у редакції 1993 та 2015 рр.
Тернущак М.М. **109**

Міжгалузевий взаємозв’язок законодавства України про державну службу
з науково-освітнім правом (як складова державної політики)
Цимбалюк В.С. **112**

Законодавче закріплення принципів державної служби
Шарая А.А. ... **115**

Необхідність та шляхи реформування системи
органів виконання рішень суду та органів публічної адміністрації
Шевцова О.В. ... **117**

Щодо особливостей патронатної служби
Юшкевич О.Г. ... **120**

Проблеми правового регулювання етичної поведінки
державного службовця: окремі аспекти
Янюк Н.В. ... **122**

СЕКЦІЯ 3. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Дискреційні повноваження в роботі державних політичних діячів
Армаш Н.О. ... **126**

Верховенство права та законність як принципи здійснення державної служби
Бойко І.В. ... **127**

Проблемні питання урегулювання конфлікту інтересу
у діяльності державних службовців України
Бондар О.Г. ... **129**

Державний службовець як учасник інформаційних правовідносин
Вітів В.А. ... **132**

Повноваження органів місцевого самоврядування
та їх посадових осіб в умовах децентралізації
Ємельяненко К.О. ... **134**

Новая доктрина сущности государственной службы
и служащего: приглашение к дискуссии
Кириченко А.А., Тунтула А.С. ... **137**

Щодо соціального забезпечення державних службовців
Ковтун В.І. ... **140**

Щодо принципу політичної неупередженості державної служби
Ковтун М.С. ... **142**

Окремі проблемні питання нового Закону України «Про державну службу»
Когут О.В. ... **144**

Обмеження щодо одержання подарунків: окремі аспекти тлумачення
та застосування положень антикорупційного законодавства
Лютіков П.С. ... **147**

До характеристики адміністративно-правового статусу державного виконавця
Макушев П.В. ... **151**

Посадові інструкції у контексті нового Закону України
«Про державну службу»
Миколенко О.І. **154**

Сфера дії Закону України «Про державну службу» як визначальна засада
правового регулювання статусу державних службовців
Нижник Н.Р., Муза О.В. **157**

Реалізація регулятивної функції адміністративного права
в контексті нового Закону України «Про державну службу»: модернізація
структурних параметрів правового статусу державних службовців
Пирожкова Ю.В. **160**

Захист права на державну службу в суді (до питання про застосовність
гарантій пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини
і основоположних свобод у провадженнях за позовами державних службовців)
Писаренко Н.Б. **162**

Обмеження політичної активності державних службовців
в новому законі про державну службу: спроба критичного аналізу
Свірін М.Г. **165**

Державний інспектор з питань інтелектуальної власності:
особливості адміністративно-правового статусу
Хрідочкін А.В. **168**

Антикорупційні стандарти державної служби
Червякова О.Б. **171**

Правовий статус працівників патронатної служби
Школик А.М. **174**

СЕКЦІЯ 4. ВСТУП НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Вступ на службу в органи доходів і зборів, які здійснюють митну справу в
контексті набрання чинності нового Закону України «Про державну службу»
Прокопенко В.В. **177**

Складання присяги при призначенні на державну службу:
порівняльно-правовий аналіз
Радейко Р.І. **180**

Особливості вступу на державну службу
до Національного антикорупційного бюро України
Шоптенко С.С. **184**

СЕКЦІЯ 5. ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Основні напрями реформування державної служби в Україні
у контексті вступу у дію нового закону «Про державну службу»
Губанова Т.О. **187**

Підстави встановлення премій як складової заробітної плати
державного службовця в Україні
Завгородній В.А. 189

Правове забезпечення електронного навчання
в системі професійної підготовки державних службовців
Ковалів М.В. 192

Конкурсний відбір у системі державної служби
як один із напрямів реформування державного управління
Ладиченко В.В. 194

Ефективність адміністративно-правового регулювання відсторонення
від виконання посадових обов'язків державного службовця
Легеза Ю.О. 196

Інформаційні ресурси як забезпечувальний фактор ефективної
діяльності органів Державної фіскальної служби України
Литвин Н.А. 198

Процедура відкликання державного службовця із щорічної
відпустки та відшкодування непередбачуваних витрат
Шамрай В.О., Артеменко О.В. 200

**СЕКЦІЯ 6. ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Дисциплінарна відповідальність державних службовців
як публічно-правовий інститут
Бойко О.А. 203

До питання дисциплінарної відповідальності суб'єків
публічної адміністрації у сфері соціального захисту населення
Галіцина Н.В. 206

Дисциплінарний проступок державного службовця як юридичний факт
Гордєєв В.В. 209

Дисциплінарна відповідальність державних службовців у сфері
раціонального використання та охорони природних ресурсів
Кідалов С.О. 212

Про дисциплінарну відповідальність посадових
осіб органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу
Коваленко Н.В. 214

Дисциплінарна відповідальність посадових та службових осіб органів
Державної фіскальної служби України, що реалізують податкову політику
Мацелик Т.О. 216

Нормативно-правова регламентація дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів доходів і зборів, що здійснюють митну справу
Приймаченко Д.В. **219**

До питання вдосконалення дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби у контексті нового Закону України «Про державну службу»
Федчишин С.А. **223**

СЕКЦІЯ 7. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

Окремі питання організації та здійснення державної служби в судах
Базов В.П. **226**

Новації Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII стосовно проходження державної служби в апаратах судів
Константий О.В. **228**

Професійна діяльність поліцейських – державна служба особливого характеру (нормативно-правовий аналіз)
Коросташова І.М. **231**

До проблеми нормативно-правового забезпечення проходження служби в Національній поліції
Логвиненко Б.О. **234**

Адміністративно-правове регулювання проходження військової служби в Державній прикордонній службі України під час особливого періоду
Мота А.Ф. **236**

Ротація кадрів в органах доходів і зборів, що здійснюють митну справу
Сєрих О.В. **238**

Наукове видання
(українською та російською мовами)

«Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»

Тези доповідей
Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів

21 квітня 2016 р.

м. Запоріжжя

Видання та друк – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон: +38 0552 399580
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.
Підписано до друку 18.04.2016 р. Формат 60х84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.
Ум.-друк. арк. 14,42. Тираж 150. Замовлення № 0416-241.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.