

О. П. Рябченко,
доктор юридичних наук, професор

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ КЕРІВНИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВНОМУ ОРГАНІ

Національний університет державної фіскальної служби України
вул. Університетська, 31, 08201, Ірпінь, Київська область, Україна
E-mail: nadpsu_urfac@ukr.net

Мета: аналіз основних проблемних питань правового регулювання статусу глави державної служби в державному органі, наявність яких впливає на реалізацію державного статусу державної служби керівником. **Методи:** системний підхід у поєднанні з порівняльним правовим методом і структурним аналізом дозволив відрізнити призначення функції глави державної служби, що є посадовою особою органів виконавчої влади, і виявити ключові проблеми правового регулювання його статусу. **Результати:** вказується, що компетенція керівника державної служби спрямована на організацію, що забезпечує керування діяльністю персоналу державного органу. В цьому документі викладаються відносини, в рамках яких реалізується компетенція керівника державної служби: проведення конкурсів на вакансії на державній службі зазначених категорій; ротація персоналу; присвоєння звань; призначення на посаду та звільнення; планування професійної підготовки; просунута тренування; контроль за дотриманням виконавчої дисципліни; здійснення дисциплінарних прав; створення належних умов для роботи персоналу; виконання функції роботодавця щодо працівників державного органу, які не є державними службовцями. Проблемними питаннями правового регулювання статусу глави державної служби в державному органі є: наявність взаємовиключних норм, що регулюють статус міністра Кабінету Міністрів України, що є главою державної служби, відсутність застосування процедури проведення конкурсу на вакансію в державній службі глав місцевих державних адміністрацій, їх перших депутатів і депутатів. **Обговорення:** у цій статті автор виявив прогалини і конфлікти правового регулювання статусу глави державної служби, усунення яких вимагає формування цілісного погляду на функціональність керівника державної служби.

Ключові слова: глава державної служби, правове регулювання, державна служба, місцеве державне управління, проблеми.

Постановка проблеми та її актуальність. Активний розвиток інститутів громадянського суспільства, необхідність посилення державних гарантій законності у сфері державної служби, реалізація в Україні стратегії євроінтеграції, визначає необхідність постійного оновлення чинного законодавства, а з боку теоретиків – невпинного творчого пошуку нових форм і методів регулювання державної служби.

Попередній Закон України «Про державну службу» від 1993 року діяв достатньо тривалий термін і, хоча і був підданий з боку науковців

чисельній критиці, проте ним були закладені підвалини подальшого еволюційного розвитку законодавства у царині правового регулювання державної служби. Невпинна динаміка суспільних трансформацій в Україні позначалась на чисельних змінах до вказаного закону, а судова практика вирішення спорів у державно-службових відносинах, правові позиції Конституційного Суду України були чинником стабілізації і нівелювання об'єктивно виникаючих проблем, пов'язаних із прогалинами і колізіями, обумовленими наявністю значної

кількості підзаконних актів, якими були урегульовані окремі питання проходження державної служби. У правовій доктрині поліплановість та системний характер правовідносин у сфері державної служби обумовили аналогічний характер наукового пошуку у галузях адміністративного права, трудового права, права соціального забезпечення.

Чинний Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] складний за структурою та змістом і, певною мірою, побудований на засадах, які передбачають його подальшу адаптацію до реалій організаційно-владної діяльності інституцій, працівники яких мають статус державного службовця. Не є виключенням і врегулювання статусу керівника державної служби, який не був передбачений попереднім Законом України «Про державну службу» від 1993 року.

Аналіз досліджень і публікацій. Сучасна адміністративно-правова доктрина збагачена ґрунтовними роботами теоретиків права, вчених-адміністративістів, які аналізували правову природу державної служби, особливості правового статусу державних службовців, формували доктринальну основу побудови теоретико-правової моделі публічної служби, що враховує вимогу примату інтересів людини і громадянина: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, О. В. Петришин, Ю. М. Старілов та інші. Поряд із цим існуючі теоретичні моделі потребують подальшого наповнення новими положеннями із урахуванням процесів, що відбуваються у суспільстві та державі, відтворюються у чинному законодавстві.

Мета статті полягає у розкритті основних проблемних питань правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі

Виклад основного матеріалу. Керівник державної служби, відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII включений до системи державної служби. Коло посадових осіб, які наділені повноваженнями керівника державної служби, визначені ч. 1 ст. 17 зазначеного Закону. Ними є: у Секретаріаті Кабінету Міністрів

України – Державний секретар Кабінету Міністрів України; у міністерстві – державний секретар міністерства; в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу; у місцевих державних адміністраціях: керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права - у такому підрозділі; у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, - керівник відповідного органу; в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, - керівник апарату (секретаріату).

Виходячи зі змісту частини другої ст. 17 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, якою встановлено компетенцію керівника державної служби, його діяльність має бути спрямована на формування корпусу державних службовців у державному органі, організації державної служби, забезпечення законності процедур, пов'язаних із службовою кар'єрою. Компетенція керівника державної служби поширюється не тільки на державних службовців, але й на працівників державного органу, які не є державними службовцями, і відносно яких керівник державної служби виконує функції роботодавця.

Враховуючи цільову спрямованість діяльності керівника державної служби, у центральних органах виконавчої влади – Кабінеті Міністрів України, міністерствах – передбачено посади Державного секретаря у Секретаріаті Кабінету Міністрів України і державного секретаря міністерства. В інших державних органах, в тому числі – інших центральних органах виконавчої влади - компетенцією керівника державної служби наділений керівник відповідного органу.

Визначення статусу керівника державної служби у іншому центральному органі виконавчої влади має відбуватись із врахуванням дії актів чинного законодавства, якими регламентовано систему центральних органів виконавчої

влади, положення про відповідний центральний орган виконавчої влади.

Врахування приписів чинного законодавства щодо системи центральних органів виконавчої влади дозволяє з'ясувати особливості управлінських зв'язків між ними, що впливає, зокрема, зі Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затвердженої Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [2], інших нормативно-правових актів.

Наприклад, виникає питання про визначення керівника державної служби у центральному органі виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України.

В силу положень частини 3 статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [3] посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Із наведеного випливає, що керівником державної служби у центральному органі виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України є не відповідний міністр, а керівник зазначеного центрального органу виконавчої влади.

Змінами до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 9 листопада 2017 р. № 2190-VIII [4] у пункті четвертому частини першої статті 42 передбачено компетенцію Прем'єр-міністра України вносити на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо спрямування і координації Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади, зокрема через міністра, який не очолює міністерство.

Таким міністром, який не очолює міністерство, є Міністр Кабінету Міністрів України, відповідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України» від 24 червня 2016 р. № 394 [5]. Міністр Кабінету

Міністрів України виконує завдання та функції, які стосуються організації діяльності Кабінету Міністрів України з метою забезпечення виконання ним повноважень, що впливає з пунктів 3, 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України» від 24 червня 2016 р. № 394.

Разом з тим, статтею 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (із змінами від 9 листопада 2017 р. № 2190-VIII), а також пунктом 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України» від 24 червня 2016 р. № 394 закріплено повноваження Міністра Кабінету Міністрів України такі ж самі як і міністра, який очолює міністерство. Крім того, Міністр Кабінету Міністрів України, як і Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, наділений компетенцією вносити в установленому порядку проекти актів Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України (абзац другий частини третьої статті 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 9 листопада 2017 р. № 2190-VIII).

Унормований правовий статус Міністра Кабінету Міністрів України містить наступні правові колізії:

- відповідно частинам 1, 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (із змінами від 9 листопада 2017 р. № 2190-VIII), Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Однак Міністр Кабінету Міністрів України не очолює міністерство, хоча є членом Кабінету Міністрів України, а тому виникає питання про інституційно-функціональну належність Міністра Кабінету Міністрів України до Кабінету Міністрів України;

- за змістом статті 3 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, його дія не поширюється на членів Кабінету

Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, а Міністр Кабінету Міністрів України визнаний членом Кабінету Міністрів України, згідно п. 1 Положення про Міністра Кабінету Міністрів України» від 24 червня 2016 р. № 394. Поряд із цим, повноваження керівника державної служби у іншому центральному органі виконавчої влади здійснює керівник відповідного органу (п. 3 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII). Отже, чинне законодавство містить взаємовиключні норми, якими урегульовано статус Міністра Кабінету Міністрів України як керівника державної служби.

Наступні законодавчі новели стосуються повноважень керівника державної служби у місцевих державних адміністраціях, які здійснюють: в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права) - керівник апарату; у структурному підрозділі зі статусом юридичної особи публічного права - керівник структурного підрозділу.

Наділення керівників апарату та керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій повноваженнями керівництва державною службою кореспондується з нормою пункту 9-1 частини третьої статті 3 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, де встановлено, що на голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників не поширюється його дія. Вказане означає, що стосовно голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників не застосовуються процедури проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, передбачені Главою 2 Розділу VI Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII.

Порядок призначення і звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій, а також їх перших заступників та заступників передбачений Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [6].

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (частина четверта статті 118 Конституції України). Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України (частина друга статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV). Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій (частина третя статті 118 Конституції України). Перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій (частина перша статті 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV).

Висновки. Отже, компетенція керівника державної служби поширюється на відносини щодо управління персоналом державного органу, і стосується посад державної служби категорій «Б» і «В». У зв'язку з цим компетенція керівника державної служби спрямована на упорядкування, забезпечення керованості діяльності персоналу державного органу. Законодавець передбачив наступні відносини, у межах яких реалізується компетенція керівника державної служби державного органу: організація проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби вказаних категорій; кадрові ротації; присвоєння рангів; призначення та посаду та звільнення з посад; планування професійного навчання; забезпечення підвищення кваліфікації; контроль за дотриманням виконавської дисципліни; реалізація дисциплінарних прав; створення належних умов для роботи персоналу; виконання функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями.

Серед проблемних питань правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі слід виділити, насамперед, наступні.

По-перше, чинне законодавство містить взаємовиключні норми, якими урегульовано статус Міністра Кабінету Міністрів України як керівника державної служби, у зв'язку з чим виникає питання про необхідність врегулювання як статусу Міністра Кабінету Міністрів України, так і його повноважень як керівника державної служби.

По-друге, чинне законодавство не передбачає застосування процедури проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби стосовно голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, що означає виключну компетенцію Президента України призначати на посаду і звільняти з посади за поданням Кабінету Міністрів України голів місцевих державних адміністрацій, та компетенцію голів місцевих адміністрацій – щодо кадрових призначень перших заступників та заступників без урахування вимог Закону України «Про державну службу» щодо застосування конкурсних процедур.

Література

1. *Про державну службу*: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади*: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.
3. *Про Кабінет Міністрів України*: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
4. *Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби*: Закон України від

9 листопада 2017 р. № 2190-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 45. – Ст. 405.

5. *Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України*: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 394 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 52. – Ст. 1839.

6. *Про місцеві державні адміністрації*: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

References

1. *Pro derzhavnu sluzhbu*: Zakon Ukrainy vid 10 grudnja 2015 r. № 889-VIII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 2016. – № 4. – St. 43.
2. *Pro optimizaciju systemy central'nyh organiv vykonavchoi' vlady*: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 9 grudnja 2010 r. № 1085 // Oficijnyj visnyk Prezydenta Ukrainy. – 2010. – № 32. – St. 1026.
3. *Pro Kabinet Ministriv Ukrainy*: Zakon Ukrainy vid 27 ljutogo 2014 r. № 794-VII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 2014. – № 13. – St. 222.
4. *Pro vnesennja zmin do dejakyh zakoniv Ukrainy shhodo okremyh pytan' prohodzhennja derzhavnoi' sluzhby*: Zakon Ukrainy vid 9 lystopada 2017 r. № 2190-VIII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 2017. – № 45. – St. 405.
5. *Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Ministra Kabinetu Ministriv Ukrainy*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnja 2016 r. № 394 // Oficijnyj visnyk Ukrainy. – 2016. – № 52. – St. 1839.
6. *Pro miscevi derzhavni administracii'*: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnja 1999 r. № 586-XIV // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – 1999. – № 20-21. – St. 190.

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СТАТУСА РУКОВОДИТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ ОРГАНЕ**

Национальный университет государственной фискальной службы Украины
ул. Университетская, 31, 08201, Ирпень, Киевская область, Украина
E-mail: nadpsu_urfac@ukr.net

Цель: анализ основных проблемных вопросов правового регулирования статуса главы государственной службы в государственном органе, наличие которых влияет на реализацию государственного статуса государственной службы руководителем. **Методы:** системный подход в сочетании со сравнительным правовым методом и структурным анализом позволил отличить назначение функции главы государственной службы, являющейся должностным лицом органов исполнительной власти, и выявить ключевые проблемы правового регулирования его статуса. **Результаты:** указывается, что компетенция руководителя государственной службы направлена на организацию, обеспечивающую управляемость деятельности персонала государственного органа. В настоящем документе излагаются отношения, в рамках которых реализуется компетенция руководителя государственной службы: проведение конкурсов на вакансии на государственной службе указанных категорий; ротация персонала; присвоение званий; назначение на должность и увольнение; планирование профессиональной подготовки; продвинутая тренировка; контроль за соблюдением исполнительной дисциплины; осуществление дисциплинарных прав; создание надлежащих условий для работы персонала; выполнение функции работодателя в отношении сотрудников государственного органа, которые не являются государственными служащими. **Проблемными** вопросами правового регулирования статуса главы государственной службы в государственном органе являются: наличие взаимоисключающих норм, регулирующих статус министра Кабинета Министров Украины, являющегося главой государственной службы, отсутствие применения процедуры проведения конкурса на вакансию в государственной службе глав местных государственных администраций, их первых депутатов и депутатов. **Обсуждение:** в этой статье автор выявил пробелы и конфликты правового регулирования статуса главы государственной службы, устранение которых требует формирования целостного взгляда на функциональность руководителя государственной службы.

Ключевые слова: глава государственной службы, правовое регулирование, государственная служба, местное государственное управление, проблемы.

O. Riabchenko

**PROBLEMATIC ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE STATUS
OF THE HEAD OF THE CIVIL SERVICE IN THE STATE BODY**

University of the State Fiscal Service of Ukraine
Universitetska str., 31, 08201, Irpin, Kyiv region, Ukraine
E-mail: nadpsu_urfac@ukr.net

Purpose: analysis of the main problematic issues of legal regulation of the status of the head of the civil service in a state body, the presence of which affects the implementation of the state service legal status by the head. **Methods:** the system approach combined with the comparative legal method and structural

*analysis allowed to distinguish the purpose of the function of the head of the civil service being an official of the executive authorities and to identify the key problems of legal regulation of his status. **Outcomes:** it is indicated that the competence of the head of the civil service is directed at the organization, ensuring the manageability of the activities of the staff of the state body. The present paper outlines the relations within which the competence of the head of the civil service is realized: holding competitions for vacancies in the civil service of the specified categories; staff rotation; assignment of ranks; appointment to a post and dismissal; vocational training planning; advanced training; control over observance of the executive discipline; implementation of disciplinary rights; creation of proper conditions for work of the staff; performance of the employer's function in relation to employees of a public authority who are not civil servants. The problematic issues of legal regulation of the status of the head of the civil service in the state body include: the existence of mutually exclusive norms, which regulate the status of the Minister of the Cabinet of Ministers of Ukraine being the head of the state service, the absence of application of the procedure for conducting a competition for vacancy in the state service of the heads of local state administrations, their first deputies and deputies. **Discussion:** in this article the author revealed gaps and conflicts of legal regulation of the status of the head of the civil service, the elimination of which requires the formation of a holistic view towards the functionality of the head of the civil service.*

Keywords: head of the civil service, legal regulation, state service, local state administration, problematic issues.