

12. Алексин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации. — М.: Юрист, 1995. — Ч. 2. — С. 135.
13. Лазарев Б. М. Государственная служба. — М.: Статут, 1993. — С. 5–6.
14. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрітком Іштер, 1998. — С. 175.
15. Стариков Ю. П. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. — Воронеж, 1996. — С. 46–49.
16. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки гос. служащих. — М., 1999. — С. 43–44.

УДК 35.08:340.134(477)

Н. Я. Шлієнко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Важливим для теорії адміністративного права і державної служби є питання щодо визначення поняття законодавства про державну службу та характеристики його основних складових. Слід зазначити, що цьому питанню приділялась певна увага в юридичній науці [1]. Водночас цілий ряд питань залишається без належного теоретичного забезпечення та правового регулювання, що суттєво впливає як на правозастосування, так і на ефективність та дієвість правових норм, спрямованих на регулювання державно-службових відносин. Визначенню поняття, складових законодавства про державну службу та їх загальній характеристиці і присвячена дана стаття.

Використовуючи загальноприйняте в теорії права поняття «джерела права», стосовно державної служби, можна визначити, що законодавство про державну службу — це сукупність нормативно-правових актів, які регулюють державно-службові відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням державної служби, правовим статусом державних службовців, проходженням державної служби та її реформуванням.

Важливим є питання щодо складових законодавства про державну службу. Досліджуючи та аналізуючи їх, можна виділити такі основні джерела законодавства про державну службу.

Конституція України. Саме вона визначає основні засади організації і діяльності державної служби, як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. Так, ст. 24 («не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками») і ст. 38 визначили право рівного доступу до державної служби всіх громадян України. Принципи державної служби знайшли своє відображення в статтях: 3 — «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; 8 — принцип верховенства права; 19 — принцип законності («орга-

ни державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»); 35 (право на свободу світогляду і віросповідання) і 36 (право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації) — принцип політичної і релігійної нейтральності тощо.

Важливість державної служби як правової інституції підтверджується п. 12 ст. 92, яка встановлює, що «виключно законами України визнаються організація і діяльність державної служби».

Стаття 55 виступає важливим конституційним гарантом законності діяльності державних органів і державних службовців, передбачаючи, що кожному гарантується право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Законодавство. Важливу роль у законодавчому регулюванні питань державної служби відіграв Закон «Про державну службу», прийнятий 16 грудня 1993 р. [2] — перший в Україні законодавчий акт стосовно державної служби. Даний Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також визначає загальні засади діяльності і правовий статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

У цілому, Закон складається з 8 розділів («Загальні положення», «Державна політика у сфері державної служби», «Правовий статус державних службовців державних органів та їх апарату», «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті», «Службова кар'єра», «Припинення державної служби», «Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців», «Відповідальність за порушення законодавства про державну службу») та 38 статей.

Саме він вперше закріпив визначення понять «державна служба», «державний службовець», «посадова особа», «посада».

Стаття 3 Закону закріпила основні принципи організації і діяльності державної служби, які стали основою для подальшого розвитку принципів функціонування інших видів державної служби.

У Законі увагу акцентовано на правовому статусі державного службовця: визначенні його прав (ст. 11), обов'язків (ст. 10), правообмежень (ст. ст. 12, 13, 16), відповідальності (ст. 38).

Центральним інститутом державної служби є її проходження, під яким розуміють процес державної служби від моменту виникнення державно-службових відносин до їх припинення. В Законі питання проходження державної служби регулюються в 4 розділі, який так і називається «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті». В даному розділі вперше у законодавстві про державну службу закріплюється такий елемент державної служби, як присяга державного службовця (ст. 17).

В Законі вперше на законодавчому рівні узаконено службу кар'єру як невід'ємну складову правового статусу державного службовця. Разом з тим

необхідно відмітити, що Закон не дає визначення поняття «службової кар'єри», що зумовлює її різноаспектне трактування в юридичній науці, а також не передбачає переліку її складових. Попри це, розділ, який має назву «Службова кар'єра», включає в себе статтю, яка не має безпосереднього відношення до даного поняття (ст. 29 «Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців»).

Одночасно важливо зазначити, що Закон свою важливу роль в історії організації і функціонування державної служби уже відіграв. Низка положень, передбачених у ньому, вже не відповідає вимогам сучасної державної служби. Попри це, в ньому є ряд прогалин, які вимагають нагального законодавчого вирішення. Наприклад, не відображено інституту атестації державного службовця, а про проведення конкурсного відбору на заміщення вакантної посади тільки згадується; не закріплено видів державної служби, видів посад державної служби і видів державних службовців; не згадується про реєстр посад державних службовців тощо.

Наступним джерелом законодавства про державну службу є Закон «Про боротьбу з корупцією» [3], який визначив правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Закон складається з 5 розділів («Загальні положення», «Попередження корупції», «Відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», «Усунення наслідків корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією», «Контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією») та 17 статей.

Закон закріплює поняття корупції і розкриває сутність корупційних діянь (ст. 1), а також передбачає інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Відповідно до ст. 2 Закону суб'єктами корупції можуть бути особи, які уповноважені на виконання функцій держави (державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування, депутатів всіх рівнів). Стаття 5 Закону передбачає перелік обмежень, які встановлюються щодо державних службовців при проходженні ними державної служби. До прийняття цього Закону такий перелік обмежень передбачався в ст. 16 Закону «Про державну службу». В даний час ця стаття має відсильний характер на ст. 5 Закону «Про боротьбу з корупцією». Окрім корупції і корупційних діянь, Закон передбачає інші правопорушення, пов'язані з корупцією, до яких належать: порушення вимог фінансового контролю, невжиття заходів щодо боротьби з корупцією, умисне невиконання своїх службових обов'язків стосовно боротьби з корупцією.

Окрім вище названих законів, питання окремих видів державної служби регулюються іншими законами: митної служби — МК України, дипломатичної служби — Законом «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. [4], служби в органах міліції — Законом України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. (зі змінами і доповненнями) [5], служби в органах Служби безпеки — Закон «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. [6], військової

служби — Закон «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» в редакції від 18 червня 1999 р. [7], державної виконавчої служби — Закон «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. [8] тощо.

Укази Президента України. Відповідно до ст. 8 Закону «Про державну службу» питання визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання усіх зусиль державних органів щодо підвищення ефективності державної служби покладается на Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України. Із зазначених питань Президент України приймає відповідні укази, які є джерелом законодавства про державну службу. Серед основних указів Президента України можна назвати такі: «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. [9]; «Про митну службу України» від 29 листопада 1996 р. [10]; «Про Положення про Головне управління державної служби України» від 2 жовтня 1999 р. [11]; «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 р. [12]; «Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців» від 19 листопада 2001 р. [13] та ін.

Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Як вищий орган державної виконавчої влади в Україні, призваний забезпечувати реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя, спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень приймає постанови і розпорядження щодо організації і діяльності державної служби. Зокрема, урядом прийнято ряд постанов з питань:

а) підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців: «Перелік вищих навчальних закладів з підготовки та перепідготовки фахівців органів державної виконавчої влади та ринкової економіки» від 28 липня 1995 р. [14], «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» від 16 квітня 1998 р. [15] та ін.;

б) проходження державної служби: «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» від 1 грудня 1994 р. [16], «Про затвердження Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади» від 25 травня 1998 р. [17], «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» від 13 червня 2000 р. [18], «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» від 28 грудня 2000 р. [19] та ін.;

в) умов державної служби: «Про порядок обчислення стажу державної служби» від 3 травня 1994 р. [20] та ін.;

г) про віднесення посад державних службовців до відповідних категорій посад: «Про віднесення посад спеціалістів кримінально-виконавчої системи до категорій посад державних службовців» від 6 травня 2001 р. [21], «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» від 26 жовтня 2001 р. [22], «Про віднесення посад державних секретарів та їх заступників до категорій посад державних службовців» від 26 липня

2001 р. [23] та ін. На даний час прийнято більше 60 відповідних розпоряджень уряду з даного питання.

Накази Головного управління державної служби України. Серед джерел законодавства про державну службу важлива роль відводиться нормативним наказам Головдержслужби, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який ст. 7 Закону «Про державну службу» покладається завдання здійснення управління державною службою. У межах своїх повноважень Головдержслужба вправі видавати накази, які є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями усіх форм власності. Серед таких нормативних наказів Головдержслужби можна виділити накази: «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 23 жовтня 2000 р. [24], «Про ведення обліку державних органів, установ і організацій, керівні працівники та спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, та реєстру посад державних службовців» від 18 грудня 2000 р. [25], «Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі “Державне управління” та професійними програмами функціональної спеціалізації “Державна служба”» від 12 грудня 2001 р. [26] та ін.

Деонтологічні засади діяльності державних службовців визначають Загальні правила поведінки державного службовця (далі — Правила), які є узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців. Вони ґрунтуються на Конституції України та визначених законами України принципах державної служби, спрямовані на створення умов для підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців, а також інформування громадян про поведінку, яку вони мають очікувати від державних службовців.

При прийнятті на державну службу державний службовець знайомиться з цими правилами, про що робиться письмове засвідчення в його особовій справі. Правила складаються з наступних розділів: «Межі застосування», «Загальні положення», «Загальні обов'язки державних службовців», «Конфлікт інтересів та недопущення проявів корупції», «Відповідальність за недотримання Загальних правил поведінки державних службовців».

До джерел правового регулювання державної служби належать нормативні акти інших центральних органів, які стосуються питань державної служби, наприклад: наказ Міністерства охорони здоров'я від 10 січня 2000 р. «Про затвердження форми і Порядку видачі медичної довідки про стан здоров'я претендентів на посади керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих держадміністрацій» [27]; наказ Голови держкомітету у справах охорони державного кордону від 14 червня 2000 р. «Про заходи щодо реалізації Закону України “Про державну службу” в Прикордонних військах України» [28]; наказ МВС України від 23 лютого 2001 р. «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ» [29] та ін.

Як зазначається у проекті Концепції реформи адміністративного права, джерелами законодавства про державну службу, при вирішенні питань зміцнення її правового регулювання, повинні стати:

– узагальнюючий Закон України «Про основні засади державної служби і служби в органах місцевого самоврядування», який має містити загальні положення, вичерпну класифікацію державних службовців, організацію керівництва державною службою тощо. Положення цього Закону матимуть безпосередню дію і загальне значення;

– правові акти для окремих груп державних службовців, якими встановлюються специфічні положення відносно правового статусу деяких груп державних службовців. Наприклад, закони про міліцію, митну службу, службу безпеки, а також закони, які встановлюють статус працівників вищої школи, вчителів, медичних працівників;

– правові акти, які стосуються оплати праці державних службовців. Це має бути Закон про посадові оклади державних службовців, який повинен регулювати оплату праці, встановлювати посадові оклади для державних службовців відповідно до нової класифікації посад;

– Кодекс правил поведінки державних службовців, який треба розробити найближчим часом і в якому мають, окрім всього, міститися норми про дисципліну відповідальних службовців [30].

На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що в Україні сформовані нормативні засади правового регулювання державної служби. Іншими словами, є підстави вважати, що в Україні створено і розвивається законодавство про державну службу. Дане законодавство є комплексним за своєю сутністю, оскільки включає в себе норми різних галузей права. Однак, враховуючи особливості державно-службових відносин, які регулюються законодавством про державну службу, можна стверджувати, що переважна більшість нормативних актів — це адміністративні нормативні акти, а законодавство про державну службу є складовою адміністративного законодавства.

Література

1. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. — М.; Л., 1949. — С. 39–48; Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. — М.; Л., 1949. — С. 122–134; Стариков Ю. П. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. — 1995. — № 1. — С. 44–49; Стариков Ю. Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. — 1996. — № 5. — С. 19–22; Кивалов С. В., Біла Л. Р. Державна служба в Україні. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 178–181.
2. Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
3. Там само. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
4. Офіційний вісник України. — 2001. — № 41. — Ст. 1881.
5. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
6. Там само. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
7. Там само. — 1999. — № 33. — Ст. 270.
8. Там само. — 1998. — № 15. — Ст. 566.
9. Урядовий кур'єр — 1995. — 1 черв.
10. Таможенное законодательство Украины: Сб. норматив. актов. — Х., 2000.

11. Офіційний вісник України. — 1998. — № 16. — Ст. 592.
12. Там само. — 2000. — № 21. — Ст. 451.
13. Там само. — 2001. — № 47. — Ст. 2057.
14. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 1: Державна служба в Україні. — С. 147.
15. Офіційний вісник України. — 1998. — № 16. — Ст. 592.
16. Збірник законодавчих і нормативних документів, роз'яснень Голодержслужби, міністерств та відомств України. — К., 1996.
17. Офіційний вісник України. — 1998. — № 21. — Ст. 764.
18. Там само. — 2000. — № 24. — Ст. 1004.
19. Там само. — 2001. — № 1-2. — Ст. 27.
20. Збірник законодавчих і нормативних документів, роз'яснень Голодержслужби, міністерств та відомств України. — К., 1996.
21. Офіційний вісник України. — 2001. — № 20. — Ст. 892.
22. Там само. — 2001. — № 44. — Ст. 1422.
23. Там само. — 2001. — № 31. — Ст. 1422.
24. Там само. — 2001. — № 45. — Ст. 1971.
25. Там само. — 2000. — № 52. — Ст. 2299.
26. Там само. — 2001. — № 3. — Ст. 111.
27. Там само. — 2002. — № 4. — Ст. 133.
28. Там само. — 2000. — № 28. — Ст. 1186.
29. Там само. — 2001. — № 12. — Ст. 502.
30. Концепція реформи адміністративного права (проект) // Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. — О., 2002. — С. 294–295.

УДК 342.92:347.998.85(477)

А. Ю. Осадчий

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Запровадження в Україні адміністративного судочинства спрямовано на забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Такі права та інтереси порушуються неправомірними рішеннями (нормативно-правовими актами чи правовими актами індивідуальної дії), діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень).

Найчастіше порушення прав та інтересів відбувається через прийняття суб'єктами владних повноважень неправомірних рішень. У цьому аспекті значну увагу слід приділити, з урахуванням їхніх юридичних властивостей, саме неправомірним нормативним актам. Нормативно-правові акти на відміну від індивідуальних (правозастосовчих) актів містять норми права (встановлюють, змінюють чи скасовують їх) і розраховані на багаторазове застосування, тобто їх дія не вичерпується одноразовим виконанням. Отже нормативний акт, який прийнято