

Анотація

Бурбика М. М., Усікова О. В. Адміністративний аспект державного управління у сфері контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні. – Стаття.

У статті проведено аналіз наукових досліджень проблемних питань державного управління у сфері контролю за дотриманням трудового законодавства. Розглядається діяльність органів держави, які здійснюють державне управління у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю, зокрема Державної інспекції України з питань праці.

Ключові слова: сфера праці, нагляд та контроль, дотримання трудового законодавства, управління у сфері контролю.

Summary

Burbyka M. M., Usikova O. V. Administrative aspect of state administration in the field of monitoring over compliance of labor legislation in Ukraine. – Article.

This article analyzes the scientific research of problems of public administration in the field of monitoring over compliance of labor legislation. It considers the activities of State authorities, which exercise public administration in the field of monitoring over compliance of labor legislation, including State Inspectorate Ukraine of labor.

Key words: sphere of labor, supervision and monitoring, compliance of labor legislation, administration in the field of monitoring.

УДК 342.92

К. В. Бондаренко

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

Питанням функціонування державної служби та управління державною службою в незалежній Україні завжди приділялось багато уваги як на теоретичному, так і на практичному рівнях через важливість ефективного функціонування державної служби для розвитку держави. Роль та значення державної служби в сучасній Україні зростають, здійснюються масштабні президентські реформи, що передбачені програмою «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [8]. За таких умов розгляд питань, пов'язаних з управлінням державною службою, а особливо правових засад управління державною службою, набуває особливого значення та особливої актуальності, оскільки саме правові засади будь-якої сфери та галузі управління закладають найважливіше підґрунтя їх функціонування.

Характеристиці правових засад управління державною службою приділялося достатньо уваги з боку вчених-адміністративістів, зокрема, ці питання розглядали Л. Біла-Тіунова, О. Бандурка, Д. Бахрах, О. Андрійко, Д. Балух, С. Ківалов, Н. Нижник, О. Кравченко, В. Погорілко, В. Толкованов та інші. І хоча вищезазначені науковці досить чітко характеризують правові засади управління державною службою, поза увагою залишається сама система правових засад як правове явище, тому вбачається доцільним більше уваги приділити розгляду правових засад як системи в цілому.

Поняття «управління державною службою» є складним явищем, основним змістом якого є визначення й реалізація єдиної державної кадрової політики, формування кадрового корпусу державних службовців, встановлення державних

посадта визначення їхнього статусу, встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння, визначення порядку й правил проходження державної служби, оцінювання діяльності державних службовців, встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців, встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців тощо. [4, с. 35].

Управління державною службою визначається як цілеспрямований, організуючий вплив суб'єктів управління в особі відповідних державних органів (посадових осіб), що здійснюється в межах компетенції, встановленої законами та іншими нормативно-правовими актами, на державну службу з метою забезпечення її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави [7, с. 178].

Правові засади управління державною службою являють собою сукупність нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, які регулюють здійснення завдань і функцій державної служби, усі елементи службової кар'єри державних службовців, а також статус державних службовців, їх права, обов'язки, відповідальність та гарантії реалізації їх статусу [6, с. 89–90].

Така сукупність нормативно-правових актів являє собою систему, яка характеризується як ознаками, притаманними правовим засадам управління різних інститутів, так і особливостями, які дозволяють виділяти їх в окрему систему. Така система нормативно-правових актів, які регулюють організацію й функціонування державної служби, є ієрархічною, усі елементи якої є взаємопов'язаними та взаємодіючими.

Особливостями системи правових засад управління державною службою є те, що її складають багаточисленні нормативно-правові акти, різні за юридичною силою, суб'єктом видання, масштабом дії, колом правовідносин, які ними регулюються. Оскільки сама державна служба як комплексний правовий інститут включає норми багатьох галузей права, а також з огляду на наявність багатьох видів самої державної служби питання управління державною службою також визначаються нормативно-правовими актами різних галузей права.

Основою цієї системи є Конституція України, яка визначає основні засади організації й діяльності державної служби як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. Аналіз положень Конституції України дозволяє стверджувати, що вона містить положення, які прямо регулюють здійснення державної служби, а також ті, які прямо не визначають питання державної служби, проте мають велике значення під час встановлення принципів державної служби, організації функціонування певних її видів тощо.

До умовно першої групи норм, які прямо регулюють відносини державної служби, можна віднести ст. 38 Конституції України, яка визначає, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Також ст. 24 встановила, що 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 [4, с. 35].

Ці положення стали основою для одного з найголовніших принципів державної служби – принципу рівного доступу громадян до державної служби, який був закріплений та більш повно врегульований Законом України «Про державну службу», що встановив способи й порядок заміщення посад на державній службі та вимоги, які висуваються до державних службовців.

Інші принципи державної служби також опосередковуються конституційними нормами. Так, Конституція України встановлює принципи верховенства права (ст. 8), законності (ст. 19) тощо. Важливими для управління державною службою є положення п. 12 ст. 92 (виключно законами України визначаються основи державної служби), п. 5 ч. 2 ст. 92 (виключно законами України встановлюються державні нагороди), п. 6 ч. 2 ст. 92 (виключно законами України встановлюються військові звання, дипломатичні ранги, інші спеціальні звання) [1].

Саме Конституція України визначає основні повноваження державних органів щодо управління державною службою (які можна віднести до умовно другої групи норм):

1) повноваження Верховної Ради України: п. 18 ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України), п. 20 ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення), п. 25 ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить надання згоди на призначення на посаду та висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади);

2) повноваження Президента України: п. 5 ст. 106 (Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях), п. 11 ст. 106 (Президент України призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України), п. 13 ст. 106 (Президент України призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення), п. 14 ст. 106 (Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України), п. 17 ст. 106 (Президент України призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань), п. 24 ст. 106 (Президент України присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання й класні чини), п. 25 ст. 106 (Президент України нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними); ст. 118 (Президент України за поданням Кабінету Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій).

3) повноваження Кабінету Міністрів України: п. 9 ст. 116 (Кабінет Міністрів України спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади).

Також до системи законодавства України щодо управління державною службою входять закони України, підзаконні нормативно-правові акти, серед яких особливе місце посідають нормативно-правові акти Національного агентства України

з питань державної служби. Окремо слід відзначити рішення Конституційного Суду України як частину системи законодавства щодо управління державною службою.

Серед законів України центральне місце посідає Закон України «Про державну службу», який було прийнято 1993 р. Цей закон уперше визначив поняття державної служби, її ознаки, принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, установив орган управління державною службою та його повноваження [5, с. 4–5]. Закон уперше законодавчо встановив поняття «службова кар'єра», яке до того часу найчастіше наділялося негативними характеристиками, поєднуючись зі словом «кар'єризм» [3]. Тобто для часу прийняття вищезазначеного закону він був об'єктивно необхідним, таким, що відповідав новим умовам незалежної України, яка стала на шлях побудови демократичної, правової, соціальної держави. Однак суспільні відносини в Україні, у тому числі державно-службові, стрімко розвивалися, ускладнювалися, що привело до виникнення нових підходів до розуміння категорії «державна служба». Цим обумовлюється прийняття 2011 р. нового Закону України «Про державну службу», який набуває чинності 1 січня 2015 р. Цей закон дає інше визначення державної служби, уперше на законодавчому рівні визначає поняття «державний службовець», установлює систему принципів державної служби, групи державних службовців залежно від займаних посад тощо [2]. Вищезазначений закон присвячує окремий розділ питанням управління державною службою, більш детально та повно їх регламентуючи.

Серед інших законів варто відзначити закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про прокуратуру» та інші. Питання окремих видів державної служби регулюються конкретними законами: митної служби – Митним кодексом України, дипломатичної служби – Законом України від 20.09.2001 р. «Про дипломатичну службу», служби в органах міліції – Законом України від 20.12.1990 р. «Про міліцію», служби в органах служби безпеки – Законом України від 25.03.1992 р. «Про Службу безпеки України», військової служби – Законом України від 18.06.1999 р. «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» тощо [7, с. 177].

До підзаконних нормативно-правових актів з питань управління державною службою відносяться такі:

1) укази Президента України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби», «Про День державної служби», «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування», «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»;

2) постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок обчислення стажу державної служби», «Про затвердження Положення про ранги державних службовців», «Про деякі питання застосування ст. ст. 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу», «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців», «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах»;

3) накази Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби групи I у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті», «Про затвердження орієнтовних тестових завдань на знання Конституції України, законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті», «Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців», «Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 р.», «Про затвердження Змін до Типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», «Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади».

Особливе місце в системі правових засад управління державною службою посідають рішення Конституційного Суду України, серед яких можна відзначити такі: рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців), рішення у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. ч. 1, 2, 3, 4 ст. 118, ч. 3 ст. 133, ч. 1, 2, 3 ст. 140, ч. 2 ст. 141 Конституції України, ст. 23, п. 3 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу», статтей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. ст. 10, 13, 16, п. 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статтей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві), рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 23 Закону «Про державну службу», ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», ст. 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) тощо.

На підставі проведеного аналізу правових засад управління державною службою можна дійти таких висновків. Конституція України визначає основні засади організації й діяльності державної служби як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. На відміну від багатьох інших комплексних інститутів та галузей, які користуються лише загальноправовими конституційними принципами законності, верховенства права, демократизму тощо, функціонування державної служби та управління державною службою здійснюється як на підставі загальноправових конституційних принципів, так і на підставі специфічних прин-

ципів, які відносяться лише до інституту державної служби. Закони України, які приймаються у встановленому порядку Верховною Радою України, розвивають конституційні положення, визначають систему органів, які безпосередньо здійснюють повноваження з управління державною службою, встановлюють їх правовий статус та повноваження. Президент України здійснює загальне керівництво державною службою, у межах встановлених повноважень приймає укази щодо здійснення управління державною службою, які є обов'язковими для виконання всіма учасниками відповідних правовідносин. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є підзаконними актами, що видаються на підставі та з метою деталізації законів, сприяють більш ефективному правозастосуванню. Їх також можна розглядати як правові акти публічного управління, їхньою метою є саме здійснення управління відносинами, що виникають у сфері державної служби, тобто й самою державною службою. Нормативно-правові акти Національного агентства України з питань державної служби мають важливе значення, адже забезпечують методичне супроводження, організаційне забезпечення діяльності з управління державною службою. Конституційний Суд України в межах своїх повноважень видає нормативно-правові акти, які виступають актами контролю щодо прийнятих нормативно-правових актів.

Перспективами подальших досліджень є аналіз положень Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. в контексті здійснення управління державною службою.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
3. Про державну службу: Закон України від 26.12.1993 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
4. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.В. Балух, Одеська нац. юрид. академія. – Одеса, 2009. – 198 с.
5. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу»: [наук.-практ. коментар] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса: Фенікс, 2009. 692 с.
6. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: [підручник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса: Фенікс, 2009. – 688 с.
7. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.О. Кравченко; Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 203 с.
8. Толкованов В. Публічне управління забезпечать високопрофесійні лідери [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=800189&cat_id=41068.

Анотація

Бондаренко К. В. До питання про правові засади управління державною службою. – Стаття.

Статтю присвячено аналізу та характеристичі особливостей системи правових засад управління державною службою в Україні.

Ключові слова: державна служба, державне управління, управління державною службою, правові засади.

Аннотація

Бондаренко Е. В. К вопросу о правовых основах управления государственной службой. – Статья. Статья посвящена анализу и характеристике особенностей системы правовых основ управления государственной службой в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, управление государственной службой, правовые основы.

Summary

Bondarenko K. V. On the question concerning legal basis of the state service regulation. – Article. This article is devoted to the analysis and characteristic of the specific features of the system of legal basis of the state service regulation.

Key words: state service, state regulation, state service regulation, legal basis.

УДК 34 (342.5:342.7)

В. О. Галай, О. О. Яворська

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ЗАПОРУКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Важливою основою розбудови державності є дієвість регіональної політики, спрямованої на оптимізацію територіальної організації управління та утвердження демократизму на місцевому рівні, що забезпечувало б ефективне використання наявного потенціалу території на засадах сталого розвитку. Необхідною умовою для ефективної організації публічної влади на місцях є безумовне дотримання принципів її діяльності та запозичення іноземного досвіду для вдосконалення механізму реалізації влади в Україні. Сучасний стан дотримання й реалізації принципів у діяльності органів публічної адміністрації залишається незадовільним та потребує вдосконалення. Наявність зазначеного кола проблемних питань і зумовлює актуальність обраної теми.

Стан дослідження. Проблематиці застосування окремих принципів організації влади, вивченню основних засад діяльності та управління територіальним розвитком присвячені праці В. Антоненка, М. Баймуратова, В. Бакуменка, О. Васильєвої, З. Герасимчук, А. Колодія, О. Лазор, В. Мамонтової, А. Мельника, В. Рубцова, О. Рябченко, А. Селіванова, В. Серьогіна, С. Серьогіної, Ю. Сурміна, Ю. Тихомирова, П. Трачука, О. Ярмиша.

Метою наукової статті є вивчення, аналіз та узагальнення окремих керівних засад та ідей діяльності органів публічної адміністрації, реалізація їх основних принципів задля забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу. Публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання публічних функцій, свою діяльність спрямовують на забезпечення інтересів громадян. Різноманітні контрольні механізми покликані запобігати певним ризикам у діяльності публічної адміністрації, виявляти невиконання прямих обов'язків посадовцями чи органами публічної адміністрації, а й впливати на владу,