

Статтю присвячено визначенню особливостей структурних елементів правовідносин, що виникають у зв'язку із вступом особи на державну службу до прокуратури України, як додаткового аргументу на користь регулювання даного різновиду правових відносин нормами трудового права.

Ключові слова: державна служба, атестація прокурорсько-слідчих працівників, службово - трудова діяльність.

Краевская В.О. Сущность и особенности трудовых правоотношений которые возникают в связи со вступлением лица на государственную службу в прокуратуру Украины.- Статья

Статья посвящена определению особенностей структурных элементов правоотношений, которые возникают в связи со вступлением лица на государственную службу в прокуратуру Украины, как дополнительного аргумента в интересах регуляции данной разновидности правовых отношений нормами трудового права.

Ключевые слова: государственная служба, аттестация прокурорско-следственных работников, служебно - трудовая деятельность.

Kraevska V.O. Essence and features of labour legal relationships that arise up in connection with the entry of person on government service to the office of public prosecutor of Ukraine.- Article

Article is devoted determination of features of structural elements of legal relationships which arise up in connection with the entry of person on government service to the office of public prosecutor of Ukraine, as an additional argument in behalf of adjusting of this variety of legal relations by the norms of labour right.

Key words: government service, attestation of public prosecutor's-consequence workers, official is labour activity.

УДК 342.9

*Д.О. Кулик,
кандидат юридичних наук;
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,
господарського та трудового права
юридичного факультету Харківського
національного педагогічного університету
імені Г.С. Сковороди*

**СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано положення Конституції України, Закону «Про державну службу», а також деяких інших законів і підзаконних нормативно-правових актів на предмет їх регулювання інституту державної служби.

Ключові слова: державне управління, право, державна служба, державний службовець

Ефективне функціонування держави неможливе без структурованої, упорядкованої та дієвої системи державного управління. Система центральних органів виконавчої влади в Україні була неупорядкованою через відсутність принципів її побудови, заплутаний механізм підпорядкування та звітності. Вона має наслідком дублювання функцій різними органами, існування вбудованого інституційного конфлікту інтересів, що призводить до розростання корупції, перевантаженості міністерств невластивими їм адміністративно-технічними функціями та їх низької здатності до вироблення політики у відповідній сфері [0]. Завдання ж адміністративної реформи полягає в усуненні зазначених невідповідностей і недоліків у системі державного управління, до якої входить й державна служба. І одним із перших кроків у цьому напрямку є створення належного організаційно-правового забезпечення функціонування державної служби в нашій державі.

Окремі аспекти інституту державної служби у своїх працях висвітлювали В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Д. М. Бахрах, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, С. В. Ківалов, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, В. Я. Малиновський, втім дана проблематика і досі не втрачає своєї актуальності. Зокрема більш ґрунтовного аналізу вимагає питання правового оформлення організації та функціонування державної служби, особливо враховуючи обумовлені адміністративною реформою зміни у системі державного управління.

Тому метою даної статті є: дослідити сучасний стан організаційно-правового забезпечення функціонування інституту державної служби в Україні. Для цього планується проаналізувати нормативно-правове підґрунтя сучасної державної служби.

Правові засоби, що використовуються у сфері державної служби, об'єднані єдиними регулятивними засадами. Водночас тут виявляється дія принципів, які пронизують увесь зміст державної служби. Особливостями державної служби є специфічні засоби та прийоми регулювання: дозволи, заборони, зобов'язання, підлеглисть, підзвітність і підконтрольність, правове стимулювання та правове обмеження, довіра держави, відданість справі тощо [0].

Важливість правового регулювання функціонування державної служби передусім обумовлюється тим важливим місцем права, яке воно посідає в державному механізмі взагалі, і в механізмі державного управління зокрема. Правові норми визначають: а) порядок формування цілей та завдань управління; б) цілі та завдання управління і, виходячи з них, функції органів державного управління; в) цілі та завдання діяльності органів державного управління, їх компетенцію (предмет управлінського впливу, права та обов'язки); г) організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління; д) принципи побудови та функціонування органів державного управління; е) структуру та характер взаємовідносин всередині

ні структури системи органів державного управління; є) правовий статус державних службовців; ж) цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління; з) правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління; и) форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління.

Таким чином, правові норми не тільки визначають цілі та завдання органів державного управління, їх компетенцію, принципи побудови та функціонування, а й регламентують відносини в межах організаційної структури як самої системи, так і її органів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління. Правові норми, регламентуючи (регулюючи) всі відносини, що виникають під час організаційно-управлінського впливу, визначають, тим самим, правове середовище діяльності системи органів державного управління [0, с. 40-41]. А, як нам відомо, державна служба є структурним елементом системи державного управління. Тож все вищезазначене безпосередньо стосується й державної служби.

Діяльність у сфері державної служби регулюється наступними групами правових актів: 1) Конституцією України; 2) міжнародно-правовими актами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 3) законами України та іншими правовими актами Верховної Ради України; 4) Указами та Розпорядженнями Президента України; 5) Постановами та Розпорядженнями Кабінету Міністрів України; 6) відомчими нормативно-правовими актами.

Розглянемо кожен із зазначених груп більш детально.

Конституція України – це Основний Закон нашої держави. І цей Закон визначає державну службу як найважливіший інститут у справі розвитку української державності. Сучасна держава має величезну кількість різноманітних завдань і функцій, від успішної реалізації яких залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, а відтак вона не може існувати без професійного службового корпусу. Державна ж служба є підпорядкованим елементом у структурі держави, який реагує на політичні імпульси з боку політичного керівництва. Політики, які прийшли до влади через вільні вибори та виражають волю населення, здобувають право визначати державну політику (у тому числі державну кадрову політику, що має бути пов'язана з правом) [0].

Зокрема, у статті 5 Конституції України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Стаття ж 38 встановлює право громадян брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Згідно з цією ж нормою громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. У пункті 12

частини 1 статті 92 Основного Закону чітко регламентується визначення організації та діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, організації державної статистики та інформатики виключно законами України. Також у Конституції чітко прописані правові засади таких інститутів як Верховна Рада України, Президент України, кабінет Міністрів України й інші органи виконавчої влади, правосуддя та прокуратура, які, в свою чергу, тісно пов'язані з таким правовим інститутом як державна служба [0].

Як уже зазначалося, згідно зі статтею 9 Конституції України, всі чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [0]. При цьому вони не повинні суперечити нормам Основного Закону. Ратифікація таких документів здійснюється в ході міжнародного співробітництва України в сфері приведення (адаптації) державної служби, зокрема, до стандартів Європейського Союзу [0].

Законом України від 21 листопада 2002 року № 228-IV схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Згідно з зазначеною Концепцією адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачає поетапне прийняття й упровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Євросоюзу. Одним із головних завдань адаптації є забезпечення високого рівня підготовки в Україні проєктів законів та інших нормативно-правових актів, вдосконалення порядку планування нормотворчої діяльності, розробка єдиних правил підготовки нормативно-правових актів [0]. Відповідно до положень цієї Концепції Україна у своїй діяльності керується такими міжнародно-правовими актами: Угодою про патнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року [0]; Спільною Стратегією щодо України, схваленою Європейською Радою на Гельсінському саміті 11 грудня 1999 року [0].

Також сфера державної політики щодо адаптації законодавства до європейських стандартів регламентується такими українськими правовими актами: Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженою Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615 [0]; Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072 [0].

Відзначимо, що для впровадження міжнародного досвіду в сфері державної служби на території України не достатньо тільки ратифікувати міжнародно-правові акти, а необхідно прийняти ряд національних правових актів для забезпечення впровадження такого досвіду та створити спеціальні структурні одиниці, відповідальні за адаптацію нашого законодавства до міжнародних стандартів.

Що ж стосується власне інституту державної служби України, то його було започатковано з прийняттям Закону України “Про державну службу” [0], який набрав чинності 1 січня 1994 року. Закон регулює суспільні від-

носини, які охоплюють діяльність держави по створенню правових, організаційних, економічних, соціальних умов для реалізації громадянами України права на державну службу, визначає загальні засади діяльності та статус державних службовців [0].

Законодавець визначив державну службу як професійну 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. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [0]. При цьому чіткої регламентації того, хто є службовою особою та в чому полягають службові повноваження в чинному Законі немає. Проте в новій редакції Закону України “Про державну службу” [0], який набирає чинності з 01 січня 2014 року цю прогалину усунуто. Там під державною службою розуміють професійну діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. При цьому державним службовцем вважається громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу [0].

Як можна побачити, в новій редакції законодавець надає роз’яснення стосовно особи державного службовця. Причому чітко визначається зміст і спрямованість його повноважень. Також заслуговує на схвальну оцінку й уточнення в самому визначенні терміну державної служби її завдань.

З метою впровадження нової редакції Закону України “Про державну службу” [0] на офіційному сайті Національного агентства України з питань державної служби (про який детальніше буде згадано дещо пізніше) роз’яснюються основні інноваційні положення нового Закону, які полягають в наступному: 1. Розмежуванні сфери застосування принципів та норм публічного і приватного права шляхом регламентування в Законі усіх питань вступу, проходження та припинення державної служби. 2. Наводиться принципово нова класифікація посад державної служби. 3. Застосовано компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов’язки, визначені в посадовій інструкції. 4. Для відокремлення політичної й управлінської діяльності Законом передбачено в державних органах запровадити посаду керівника державної служби, який здійснюватиме управління державною службою в органі державної влади та відповідатиме перед керів-

ником відповідного органу за функціонування державної служби як у апараті, так і в цілому в системі органу державної влади. Управління державною службою в державному органі здійснюватиметься також через служби управління персоналом. 5. Запроваджується конкурсний відбір на посади державної служби та удосконалюється механізм проведення відкритого, прозорого, об'єктивного конкурсу. 6. Визначається система оплати праці державних службовців. 7. У новому Законі визначено поняття службової дисципліни, службових обов'язків та види дисциплінарних стягнень, які є диференційованими з урахуванням ступеню провини. Також диференціюється і ступінь провини [0].

Чинний Закон і його нова редакція визначають основні вихідні, об'єктивно зумовлені начала, на яких базується функціонування державної служби. А саме, чинний Закон визначає наступні принципи державної служби: 1) служіння народу України; 2) демократизм і законність; 3) гуманізм і соціальна справедливість; 4) пріоритет прав людини і громадянина; 5) професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; 6) персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; 7) дотримання прав і законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; 8) дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [0].

Нова ж редакція Закону визначає такі принципи державної служби як: 1) верховенство права; 2) патріотизм і служіння Українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5) професіоналізм; 6) добросовісність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9) персональна відповідальність державного службовця [0].

Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою створено Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба), яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом [0]. Основні завдання Нацдержслужби України та особливості її функціонування визначаються Положенням про Національне агентство України з питань державної служби [0]. Отже, основними завданнями цієї служби є: 1) участь у формуванні єдиної державної політики у сфері державної служби та забезпеченні її реалізації; 2) забезпечення функціонального управління державною службою; 3) розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація та здійснення контролю за їх виконанням; 4) забезпечення методичного керівництва діяльністю кадрових служб з питань проведення конкурсного відбору, атестації, щорічної оцінки виконання державними службовцями і посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань, формування кадрового резерву для державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та здійснення заходів щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; 5) організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 6) участь у проведенні адміністративної реформи; 7) організація функціонального обстеження органів виконавчої влади та підготовка пропозицій щодо підвищення ефекти-

вності державного управління; 8) здійснення контролю за дотриманням умов, визначених законодавством про державну службу, та реалізацією громадянами права на державну службу; 9) забезпечення дотримання єдиних вимог до професійної відповідності кандидатів на зайняття вакантної посади державного службовця; 10) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; 11) розроблення типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [0; 0].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 року № 842 “Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі” в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі утворені територіальні органи Головердержслужби [0].

Організацією державної служби (її правовим, матеріально-технічним, кадровим та іншим забезпеченням) займаються підвідомчі й дорадчі органи Нацдержслужби України. До підвідомчих установ належать Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Школа вищого корпусу державної служби. Дорадчими органами є Громадська рада при Нацдержслужбі України, Колегія Нацдержслужби, Науково-експертна рада, Рада ветеранів державної служби.

У системі центральних органів виконавчої влади функціонують міністерства, служби, агентства, інспекції, інші центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які в межах своїх повноважень видають відомчі нормативно-правові акти стосовно особливостей організації в їх системі державної служби.

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, слід зазначити, що державна служба – це механізм забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання державному управлінню організованості, компетентності і професіоналізму. В системі владних відносин вона виступає одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль гілок влади, створення кадрового потенціалу професіоналів для роботи в органах державного управління. А це неможливо без належного організаційно-правового забезпечення. Тому вважається прогресом у становленні та розвитку державної служби України прийняття нової редакції Закону України “Про державну службу” та адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів.

Література:

1. Адміністративна реформа: офіційний веб-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/funkcionalne-obstezhennya/funkcionalne-obstezhennya.html>
2. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навчальний посібник] / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/1217/76/1/0/>

3. Державне управління в Україні : [навчальний посібник] / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с.
4. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/ 96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Міжнародне співробітництво: офіційний веб-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/mizhnarodne-spirovitnictvo/1.html>
6. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 21 листопада 2002 року № 228–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
7. Про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: угода, протокол, міжнародний документ від 14 червня 1994 року № 994_a41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012/ed20021121
8. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, схвалена Європейською Радою: декларація, міжнародний документ від 11 грудня 1999 року № 994_492 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_492/ed20021121
9. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98>
10. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1072/2000/ed20021121>
11. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
12. Про Нацдержслужбу України: офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=73470&cat_id=247092
13. Основні інноваційні положення нового Закону України “Про державну службу” : офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=547544&cat_id=557278
14. Про Національне агентство України з питань державної служби : положення, затверджене указом Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/769/2011>

15. Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі : постанова Кабінету Міністрів України від 05 липня 2004 року № 842 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/842-2004-p>

Кулик Д.О. Современное состояние организационно-правового обеспечения функционирования института государственной службы в Украине. – Статья.

В статье проанализировано положение Конституции Украины, Закона "О государственной службе", а также некоторых других законов и подзаконных нормативно-правовых актов на предмет их регулирования института государственной службы.

Ключевые слова: государственное управление, право, государственная служба, государственный служащий.

Kulik D.O. The current state of the organization and the functioning of the legal institution of civil service in Ukraine. - Article.

The article analyzes the provision of the Constitution of Ukraine, the Law "On Public Service" as well as certain other laws and regulations for their regulation of the institute of public service.

Keywords: public administration, law, civil service, civil servant.

УДК 346.7

Я.М. Курбатова

*Перший заступник начальника
Головного управління справами
Державної адміністрації
залізничного транспорту України «Укрзалізниця»*

ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ВАНТАЖІВ

Розглянуто організаційно-правові основи реформування організації вантажних перевезень залізничним транспортом загального користування України в світлі проведення структурної реформи. Запропоновано пропозиції удосконалення правового регулювання в цій сфері.

Ключові слова: правове регулювання, перевезення вантажів, реформа залізничного транспорту загального користування України.

Розвиток ринково орієнтованої залізничної мережі потребує проведення відповідних реформ, спрямованих на підвищення рівня конкурентоспроможності національних залізниць на ринку транспортних послуг і, зокрема, на ринку вантажних перевезень. Реформування залізничного транс-