

Дрозд О. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

РОЛЬ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ROLE OF SUBORDINATE REGULATIONS IN THE LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVICE

У статті на основі аналізу чинного законодавства України досліджено підзаконні нормативно-правові акти в правовому регулюванні проходження державної служби. До таких актів віднесено підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади та нормативні акти Нацдержслужби. Доведено, що, незважаючи на те, що відповідно до конституційних приписів правове регулювання основ державної служби здійснюється виключно на рівні законів України, проте це не виключає можливість підзаконного нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: підзаконний нормативно-правовий акт, правове регулювання, проходження державної служби.

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины исследованы подзаконные нормативно-правовые акты в правовом регулировании прохождения государственной службы. К таким актам отнесены подзаконные нормативно-правовые акты органов государственной власти и нормативные акты Нацгосслужбы. Доказано, что, несмотря на то, что в соответствии с конституционными предписаниями правовое регулирование основ государственной службы осуществляется на уровне законов Украины, однако это не исключает возможность подзаконного нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: подзаконный нормативно-правовой акт, правовое регулирование, прохождения государственной службы.

The article, based on analysis of current legislation of Ukraine investigated subordinate legal acts in the legal regulation of civil service. Such acts include: subordinate regulations of government; Natsderzhsluzhby regulations. It is proved that in spite of the fact that according to the constitutional provisions regulating legal bases of public service is exclusively at the laws of Ukraine, but this does not exclude the possibility of by-law legal regulation.

Key words: subordinate legal act, legal regulation of civil service.

Постановка проблеми. Державній службі України, яка забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм публічних послуг, належить особлива роль у побудові сучасної правової держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі державного управління [1]. Враховуючи таке важливе значення державної служби для держави, особливого значення набуває належне правове регулювання відносин, що виникають під час проходження державної служби. Відповідно до конституційних приписів правове регулювання основ державної служби здійснюється виключно на рівні законів України, що разом із тим не виключає можливість підзаконного нормативно-правового регулювання. У даному випадку мова йде про ряд підзаконних нормативно-правових актів.

Стан дослідження. Проблеми правового регулювання проходження державної служби приділялась увага в наукових дослідженнях таких учених, як В.Б. Авер'янова, М.Г. Александрова, С.С. Алексеєва, О.Т. Барабаша, Б.К. Бегічева, В.С. Венедіктова, Г.С. Гончарової, В.Я. Гоца, В.В. Жернакова, П.І. Жигалкіна, Р.А. Калюжного, Р.І. Кондратьєва та ін. Однак, на нашу думку, науковцями було приділено недостатньо уваги стосовно визначення ролі

підзаконних нормативно-правових актів у правовому регулюванні зазначених відносин.

Саме тому **метою статті** є визначити місце підзаконних нормативно-правових актів у правовому регулюванні проходження служби.

Виклад основного матеріалу. У першу чергу, серед підзаконних нормативно-правових актів, що спрямовані на регулювання проходження державної служби, варто назвати акти вищих органів державної влади: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України. Так, говорячи про акти Верховної Ради України, слід зазначити, що ними виступають постанови даного органу державної влади. При цьому потрібно відмітити той факт, що в науково-правових колах зустрічаються позиції, відповідно до яких постанови Верховної Ради України є актом, що не має нормативного характеру. Зокрема, як зауважує авторський колектив підручнику «Конституційне право України», постанова Верховної Ради України – це ненормативний акт, за допомогою якого парламент оформляє свої дії щодо самоорганізації своєї діяльності, тобто обрання керівних посадових осіб Верховної Ради, утворення комітетів та обрання їх голів, обрання, призначення, затвердження відповідних посадових осіб тощо [2, с. 351]. Дійсно, деякі з постанов Верховної Ради України позбавлені нормативного характеру, оскільки за допомогою їх прийняття вирішуються питання виключно

організаційного характеру. Разом із тим це не виключає можливість існування постанов Верховної Ради України нормативного характеру. Як слідує з аналізу ст. 5 Закону України «Про державну службу», правове регулювання державної служби в Україні здійснюється, зокрема, постановами Верховної Ради України [3]. Більш того, свого часу Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року було введено в дію саме постановою Верховної Ради України від 16 грудня 1993 року № 3724-XII [4]. На сьогодні вищенаведений нормативно-правовий акт втратив чинність, але роль, яку він зіграв свого часу, важко переоцінити. Аналізуючи сучасний стан правового регулювання питань, пов'язаних із проходженням державної служби, що здійснюється на рівні актів Верховної Ради України, в якості прикладу варто назвати постанови Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII та «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2016 року № 294, якими визначено та затверджено однойменну Програму, положення якої, зокрема, спрямовані на забезпечення реалізації Закону України «Про державну службу» шляхом здійснення оптимізації структури органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів, функцій і чисельності державних службовців, підвищення рівня їхньої заробітної плати, а також запровадження сучасних інструментів управління персоналом у системі державної служби, реформування системи професійного навчання державних службовців [5]. Отже, окрім суто організаційних питань, шляхом прийняття постанов Верховною Радою України здійснюється правове регулювання питань, пов'язаних із проходженням державної служби.

Наступний рівень правового регулювання, що здійснюється на основі підзаконних актів вищих органів державної влади, представлений актами Президента України. Серед актів Президента України варто назвати укази та розпорядження. При цьому розпорядження Президента України не мають нормативного характеру. Зокрема, такого висновку можна дійти шляхом аналізу указу Президента України від 15 листопада 2006 року, яким затверджено Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України. Зі змісту останнього слідує, що розпорядженнями Президента України оформлюються рішення, що мають суто організаційний характер, наприклад: надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів; проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представників України; оперативні, організаційні і кадрові питання; призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; тощо [6]. Що ж стосується указів Президента

України, то вони також можуть стосуватися організаційних питань, однак у більшості випадків мають нормативний характер. Зокрема, указами Президента України оформлюються наступні рішення, що можуть стосуватися й сфери проходження державної служби: призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій; прийняття до громадянства України та припинення громадянства України тощо [6]. Серед актів Президента України, за допомогою яких здійснюється правове регулювання сфери проходження державної служби, в якості прикладу слід назвати наступні: указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року, яким було визначено основні заходи, пов'язані з реформою державної служби й оптимізацією системи державних органів [7]; указ Президента України «Питання управління державною службою в Україні» від 18 липня 2011 року №769/2011, яким було затверджено Положення «Про Національне агентство України з питань державної служби», що визначило завдання Національного агентства України з питань державної служби у сфері забезпечення та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснення функціонального управління державною службою [8]; указ Президента України «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» від 11 лютого 2000 року № 207/2000 [9]; указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035/95, яким було затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби, а також Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій [10] тощо. Отже, вищенаведене підтверджує тезу про особливе місце актів Президента України в питанні здійснення правового регулювання проходження державної служби.

Найбільша кількість підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, за допомогою яких здійснюється правове регулювання проходження державної служби, представлена актами Кабінету Міністрів України. При цьому особливе місце Кабінету Міністрів України серед інших суб'єктів, уповноважених на здійснення правового регулювання інституту державної служби, обумовлюється не лише тим, що згідно зі ст. 113 Конституції України він є вищим органом у системі органів виконавчої влади [11], а й тим, що відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну службу» він очолює систему органів управління державною службою [3]. Серед актів Кабінету Міністрів України варто назвати його розпорядження та постанови. Розпорядження Кабінету Міністрів України

не мають нормативного характеру, про що прямо вказано в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Так, відповідно до ч. 3 ст. 49 вищенаведеного Закону акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. У свою чергу, акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України [12]. Серед постанов Кабінету Міністрів України, за допомогою яких здійснюється правове регулювання проходження державної служби, в якості прикладу потрібно назвати наступні: постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 27 вересня 2016 року № 674 [13]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці» від 14 вересня 2016 року № 633 [14]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 14 вересня 2016 року № 622 [15]; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» від 23 серпня 2016 року № 536 [16]; постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2016 року № 500, якою було затверджено Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань [17]; постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448, якою було затверджено Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [18]; постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах» від 22 липня 2016 року № 448 [19]; постанова Кабінету Міністрів України «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20 квітня 2016 року № 306 [20]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році» від 6 квітня 2016 року № 292 [21]; постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 289, якою було затверджено Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям [22] тощо.

Окрім вищенаведеного, серед підзаконних нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється правове регулювання інституту проходження державної служби, необхідно назвати ті, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Серед таких актів, насамперед, слід назвати акти центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в сфері державної служби. Основні завдання вищенаведеного центрального органу виконавчої влади визначено в ст. 7 Закону України «Про державну службу». Як слідує з аналізу вищенаведеної норми законодавства,

зазначений орган влади реалізує наступні завдання, пов'язані із здійсненням правового регулювання інституту проходження державної служби: розробляє проекти нормативно-правових актів із питань державної служби; видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування нормативно-правових актів у сфері державної служби [3]. Як слідує з аналізу чинного національного законодавства, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, виступає Національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), Положення про яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500. Відповідно до п. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта Нацдержслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою [23]. У рамках даного дослідження для нас представляють інтерес окремі підзаконні нормативно-правові акти даного центрального органу виконавчої влади, за допомогою яких здійснюється правове регулювання інституту проходження державної служби. В якості прикладу серед таких актів можна назвати наступні: наказ Нацдержслужби від 5 серпня 2016 року № 158, яким було затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків [24]; наказ Нацдержслужби від 13 квітня 2016 року № 80/353, яким було затверджено Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я, що визначив процедуру видачі закладами охорони здоров'я медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я [25]; наказ Нацдержслужби від 12 квітня 2016 року № 76, яким було затверджено Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій із відбору осіб на зайняття посад державної служби, що встановив процедуру обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій із відбору осіб на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В» на засадах прозорості та відкритості [26]; наказ Нацдержслужби від 6 квітня 2016 року № 72, яким було затверджено Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [27]; наказ Нацдержслужби від 22 березня 2016 року № 64, яким було затверджено Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців [28]; наказ Нацдержслужби від 3 березня 2016 року № 49, яким було затверджено Порядок

обліку та роботи з дисциплінарними справами, що визначив загальні вимоги щодо обліку та роботи з дисциплінарними справами, які формуються під час здійснення дисциплінарного провадження [29]; наказ Нацдержслужби від 3 березня 2016 року № 50, яким було затверджено Типові правила внутрішнього службового розпорядку, що визначили загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату (далі – державний орган), режим роботи, умови перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу [30]; наказ Нацдержслужби від 3 березня 2016 року № 48, яким було затверджено Порядок стажування державних службовців [31].

Висновок. Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, можемо з впевненістю стверджувати, що підзаконні нормативно-правові акти відіграють важливу роль у правовому регулюванні проходження державної служби в Україні. Адже вони приймаються на основі й на виконання приписів законів України задля їх деталізації, здійснення правового регулювання проходження державної служби України. До підзаконних нормативно-правових правового регулювання проходження державної служби нами було віднесено: акти органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України); нормативні акти центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, – накази Нацдержслужби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / авт. кол. : Р.А. Науменко, Л.М. Гогіна, В.Д. Бакуменко та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
2. Конституційне право України. Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю.М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
3. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43
4. Про введення в дію Закону України «Про державну службу» : постанова Верховної Ради України : від 12 груд. 1993 р. № 3724-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 491.
5. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України : від 14 квіт. 2016 р. № 1099-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 18. – Ст. 208.
6. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : указ Президента України : від 15 лист. 2006 р. № 970/98 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.
7. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України : від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
8. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України : від 18 лип. 2011 р. № 769/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 133.
9. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів : Указ Президента України : від 11 лют. 2000 р. № 207/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 262.
10. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України : від 10 лист. 1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
11. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 222.
13. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України : від 27 верес. 2016 р. № 674 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 186.
14. Деякі питання оплати праці : постанова Кабінету Міністрів України : від 14 верес. 2016 р. № 633 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 178.
15. Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб : постанова Кабінету Міністрів України : від 14 верес. 2016 р. № 622 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 179.
16. Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України : від 23 серп. 2016 р. № 536 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 163.
17. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань : постанова Кабінету Міністрів України : від 23 серп. 2016 р. № 536 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 153.
18. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України : від 22 лип. 2016 р. № 448 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 138.
19. Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах : постанова Кабінету Міністрів України : від 22 лип. 2016 р. № 448 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 87.
20. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України : від 20 квіт. 2016 р. № 306 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 81.
21. Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році : постанова Кабінету Міністрів України : від 20 квіт. 2016 р. № 306 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 72.
22. Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям : постанова Кабінету Міністрів України : від 6 квіт. 2016 р. № 289 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 70.

23. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України : від 1 жовт. 2014 р. № 500 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 190.

24. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 5 серп. 2016 р. № 158 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 74. – Ст. – 2493.

25. Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я : спільний наказ Національного агентства України з питань державної служби та Міністерства охорони здоров'я України : від 13 квіт. 2016 р. № 80/352 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 41. – Ст. – 1562.

26. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 12 квіт. 2016 р. № 76 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 45. – Ст. – 1658.

27. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 6 серп. 2016 р. № 72 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 38. – Ст. – 1475.

28. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 22 бер. 2016 р. № 64 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 36. – Ст. – 1428.

29. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 3 бер. 2016 р. № 49 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 29. – Ст. – 1174.

30. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 3 бер. 2016 р. № 50 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 29. – Ст. – 1175.

31. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : наказ Національного агентства України з питань державної служби : від 3 бер. 2016 р. № 48 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27. – Ст. – 1192.