

16. Про вибори Президента України : Закон України від 05 березня 1999 р. – Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
17. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / М.І. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 216 с.
18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
19. Офіційний сайт Міністерства інформаційної політики. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mir.gov.ua/>.
20. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/401-2014-%D0%BF>.
21. Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/47900>.
22. Офіційний веб-сайт Міністерства екології та природних ресурсів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Україна <http://www.menr.gov.ua/>.
23. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
24. Офіційний веб-сайт Міністерства оборони. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/>.
25. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minjust.gov.ua/ua>.
26. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
27. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4-2009-%D0%BF>.
28. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
29. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09 січня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
30. Пушкар О.В. Роль органів державного управління у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян у контексті європейських традицій публічного управління / О.В. Пушкар // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Pushkar.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Pushkar.pdf).
31. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – 272 с.
32. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
33. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 липня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 27. – Ст. 282.

УДК 342.98

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

PRIORITY AREAS ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF OFFICIAL RELATIONS IN GOVERNMENT AGENCIES

Турнін О.В.,

асистент кафедри права

Кримського інженерно-педагогічного університету

У статті приведено заходи, які дозволять забезпечити стабільність проходження державної та муніципальної служби. Визначені основні питання стосовно службового робочого часу. Розглянуто перспективи розвитку законодавства про державну і муніципальну службу в Україні.

Ключові слова: Конституційний Суд України, державна служба, компетенція, службовий час, муніципальний службовець, дисциплінарна відповідальність.

В статье проведены мероприятия, которые позволяют обеспечить стабильность прохождения государственной и муниципальной службы. Определены основные вопросы относительно служебного рабочего времени. Рассмотрены перспективы развития законодательства о государственной и муниципальной службе в Украине.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, государственная служба, компетенция, служебное время, муниципальный служащий, дисциплинарная ответственность.

This article provides steps that provide stability of civil and municipal services. The main issue of official working hours. The prospects of development of legislation on state and municipal service in Ukraine.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, civil service, competence, working hours, municipal employee, disciplinary responsibility.

Актуальність теми. Обґрунтовуючи можливість і необхідність спеціальних підходів у регулюванні діяльності державних і муніципальних службовців, можна, насамперед, позначити проблему «меж» компетенції національного законодавця встановлювати спеціальні правила в цій сфері.

Метою дослідження є розкриття предмета адміністративно-правового регулювання службових відносин, дослідження якісної специфіки державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, як особливих видів професійної діяльності, окреслити контури галузі службового права, основні вектори його розвитку, а також визначення шляхів подальшого удосконалення правового регулювання державно-службових відносин.

Дослідженню проблем адміністративно-правового регулювання в сучасній Україні було присвячено багато наукових праць. Особливо слід виділити праці В. Авер'янова, В. Бакуменка, С. Дубенка, Н. Нижник, О. Оболенського, Н. Артеменко та ін. Але, незважаючи на досить високий рівень аналізу сучасного законодавства, що регулює державно-службові відносини, порівняно мало уваги приділяється дослідженню якісної специфіки державної служби як особливого виду професійної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Конституційний Суд України із цілої низки справ (більша частина з яких була пов'язана із заперечуванням граничного віку перебування на державній службі) сформулював досить чітку й певну правову позицію, яка полягає у визнанні права законодавця встановлювати спеціальні правила прийняття, проходження й звільнення з державної служби. Виходячи з положень Конституції України про рівний доступ до державної служби, держава, регулюючи відносини служби в органах внутрішніх справ, у тому числі підстави прийняття на службу й звільнення із цієї служби, може встановлювати в даній сфері особливі правила, що саме по собі не суперечить Конституції України й узгоджується з п. 2 ст. 1 Конвенції МОП 1958 р. № 111 щодо дискримінації у галузі праці і занять, згідно з яким відмінності, виключення або переваги у галузі праці та занять, засновані на специфічних (кваліфікаційних) вимогах, пов'язаних із певною роботою, не вважаються дискримінацією [5].

Однак компетенція законодавця в цьому змісті не може бути абсолютною. Відповідно розглянутій правовій позиції Конституційного Суду України, відмінності в правовому статусі осіб, що належать до різних за умовами і видом діяльності категорій, узгодяться із принципом рівності, закріпленим у Конституції України, тільки в тому випадку, коли вони є об'єктивно виправданими, обґрунтованими і відповідають конституційно важливим цілям. Обґрунтованість або необґрунтованість таких обмежень, на думку Конституційного Суду України, означає їх відповідність або невідповідність меті і завданням державної служби як специфічної професійної діяльності. Конституційний Суд України неодноразово звертався до поняття «балансу конституційних прав і свобод», «слухного балансу приватних інтересів громадян і публічних інтересів держави» [4, с. 9].

Ми вважаємо, що у якості критерію обґрунтованості законодавчого регулювання порядку і умов реалізації тих або інших прав (у тому числі й обмежень цих прав) в українському конституційному правосудді виступає сформульований у цілій низці визначень і постанов Конституційного Суду принцип справедливості.

Аналіз правових позицій Конституційного Суду України, виражених у цілій низці однорідних справ, дозволяє говорити щонайменше про три значення, які вкладаються в поняття принципу справедливості.

По-перше, зазначені вимоги і обмеження повинні відповідати умові домірності. Іншими словами, вони не тільки повинні відповідати конституційно важливій меті, але і не повинні бути надлишковими стосовно цієї меті. У транскрипції Європейського суду будь-яке втручання повинне бути «необхідним і розмірним». Так, наприклад, по низці справ, які тією чи іншою мірою стосувалися обмеження правомочностей власника (у деяких випадках – також свободи підприємницької діяльності і свободи договорів), Конституційний Суд сформулював таку позицію: можливі обмеження законом права володіння, користування і розпорядження майном, виходячи із загальних принципів права, повинні відповідати вимогам справедливості, тобто бути адекватними, пропорційними, розмірними й необхідними для захисту конституційно важливих цінностей, у тому числі приватних і публічних прав і законних інтересів інших осіб [7].

Конституційний Суд, зокрема, вказав, що обмеження конституційних прав, у тому числі свободи масової інформації, повинні бути необхідними та розмірними цілям таких обмежень, що конституційно визнаються.

Нарешті, Конституційний Суд у низці своїх рішень відзначав, що можливі обмеження законом конституційних прав не повинні «торкатися істотних даних конституційних прав». Так, Суд визнав, що норми, які встановлюють заборону на звільнення окремих категорій працівників з ініціативи роботодавця, незалежно від підстав такого звільнення, не є відповідними Конституції України на тій підставі, що вони призводять до втрати реального змісту права роботодавця.

У зв'язку з цим Суд визначив, що норми, що оскаржуються, презюмують незаконність звільнення працівника, та у цьому контексті позбавляють роботодавця права в судовому порядку доводити обґрунтованість розірвання трудового договору. Відсутність можливості доводити в суді необхідність і обґрунтованість звільнення таких несумлінних працівників, що зробили дисциплінарну провину, у випадку розірвання трудового договору з працівниками, що входять до складу профспілкових органів і не звільненим від основної роботи, і неправомірність відмови профспілкового органу дати згоду на його звільнення, по суті, позбавляє роботодавця можливості захищати в судовому порядку свої права й законні інтереси, тобто суттєво обмежує його конституційне право на судовий захист [7].

По-друге, законодавчі норми, закріплюючи порядок і умови реалізації того або іншого права, не повинні залишати можливостей для довільного тлумачення і застосування. Іншими словами, в зміст сформульованого Конституційним Судом принципу справедливості входить і принцип визначеності правової норми. На думку суду, самого по собі порушення вимоги визначеності правової норми, що зумовлює її довільне тлумачення правозастосувачем, досить для визнання такої норми не відповідною до Конституції України.

У цьому випадку мова йде про адекватність і домірність правової норми і виникаючих на її основі правових відносин. Іншими словами, сама конструкція правової норми повинна забезпечувати однаковість і передбачуваність правового регулювання відповідних відносин, елімінуючи не заснований на законі України розсуд правозастосувача.

Слід зазначити, що проблема визначеності правових норм у цей час набуває актуальності в дослідженнях, присвячених аналізу корупційності законодавства. Зокрема, зазначається зв'язок між адміністративним розсудом держслужбовців і можливими корупційними проявами.

Нарешті (по-третє), змінюючи законодавчо закріплений порядок і умови реалізації конституційного права, законодавець повинен підтримувати правову визначеність і пов'язану з нею передбачуваність законодавчої політики для того, щоб учасники відповідних правовідносин могли в розумних межах передбачити наслідки своєї поведінки і бути впевненими в тому, що набуте ними на основі чинного законодавства право буде шануватися владою і буде реалізовано.

Інакше кажучи, третя концепція принципу справедливості, сформульована Конституційним Судом України, зводиться до «домірності» і «адекватності» змін чинного законодавства, «правил гри» [9].

На жаль, на сьогоднішній день формування правових основ регулювання праці державних службовців далеко не завжди відповідає даним критеріям.

Говорячи ж про перспективи розвитку законодавства про державну і муніципальну службу в Україні, у загальному вигляді вони можуть виглядати в такий спосіб:

1. Служіння державі, а не конкретному державному (муніципальному) органу або посадовій особі вимагає підсилити імперативні початки державної та муніципальної служби в плані спрощення можливості зміни умов службової діяльності. Дана пропозиція вже висловлювалася в науковій літературі. Так, наприклад, А. Гришковець зазначав, що посилення адміністративного початку на державній службі при одночасному збереженні на якийсь строк трудового договору, як основи взаємодії між державними службовцями і органом держави, має виразитися в значному розширенні підстав, коли істотні умови цього договору можуть бути на законних підставах змінені з ініціативи держави і без згоди на те державного службовця [2, с. 226].

Дана пропозиція може зазнати такого заперечення: відповідно до п. 1 ст. 1 Конвенції МОП № 29 (1930 р.) про примусову або обов'язкову працю (ратифікована Указом Президії Верховної Ради УРСР від 10.08.1956 р.) Україна зобов'язалася скасувати застосування примусової або обов'язкової праці в усіх її формах, тобто всяку роботу або службу, необхідну від якої-небудь особи під загрозою якого-небудь покарання, і для якої ця особа не запропонувала добровільно своїх послуг (п. 1 ст. 2 Конвенції). Відповідно, переведення без згоди державного службовця може розглядатися, як вимога виконання роботи або служби, для якої дана особа не запропонувала добровільно своїх послуг, тобто, як примусова праця [1].

Тут можна відзначити : а) далеко не будь-яка зміна трудового договору (службового контракту) є переведенням. Так, наприклад, відповідно до Закону «Про державну службу» [3] «не є переведенням на іншу посаду державної служби й не вимагає згоди державного службовця переміщення його на іншу посаду державної служби без зміни посадових обов'язків, встановлених службовим контрактом і посадовим регламентом». Зрозуміло, що певна зміна умов службового контракту без згоди державного службовця (наприклад, у випадку надання йому додаткових повноважень або переміщення на іншу посаду) не суперечить вищевказаній Конвенції МОП;

б) стосовно державної та муніципальної служби, на наш погляд, потрібен концептуально інший підхід до визначення місця проходження служби і виконуваних обов'язків. Трудовий договір (службовий контракт) з державним (муніципальним) службовцем (поки вони зберігаються в системі службових відносин) має бути угодою про проходження служби, а не про виконання яких-небудь конкретних обов'язків при заміщенні конкретної посади. Таким чином не буде порушена заборона на примусову або обов'язкову працю, тому що громадянин при вступі на державну (муніципальну) службу буде давати свою згоду на переведення на інші посади а ргіорі. Зрозуміло, що у випадку виникнення службової необхідності службовець може бути переведений і на нижчу посаду, однак державною гарантією в такому випадку має виступати збереження йому грошового утримання не нижче, ніж по попередній посаді, на весь період виконання службових обов'язків, з урахуванням усіх індексацій, що передбачаються законодавством. Обов'язкова згода службовця на переведення повинна вимагатися, на наш погляд, тільки у випадку переводу в іншу місцевість.

2. Також повинні бути суттєво розширені можливості залучення державних і муніципальних службовців до здійснення службової діяльності за межами нормальної тривалості службового часу (в тому числі в нічний час), а також у вихідні і святкові дні. У цей час питання службового часу державних і муніципальних службовців практично повністю регулюється трудовим законодавством (КЗпП України та ін.).

У рамках службового законодавства, на наш погляд, повинні бути вирішені такі питання:

– визначена максимальна тривалість службового часу при встановленні для службовця ненормованого службового дня;

– встановлена принципова можливість залучення службовців до здійснення службової діяльності за межами нормальної тривалості службового часу, а також у вихідні й святкові дні у випадку виникнення необхідності невідкладного вирішення державним (муніципальним) органом завдань, що мають загальносоціальне значення;

– чітко визначені розміри компенсацій, що належать державним і муніципальним службовцям у випадку здійснення ними службової діяльності за межами нормальної тривалості службового часу, у вихідні й святкові дні. При цьому, враховуючи специфіку оплати праці державних і муніципальних службовців, розмір компенсацій повинен розраховуватися не від посадового окладу (як це передбачено трудовим законодавством), а від середньомісячного грошового утримання.

3. Безперервність здійснення службової діяльності повинна забезпечуватися збереженням існуючої в цей час заборони на проведення страйків, як засобу вирішення колективних службових спорів. У цей час питання про допустимість страйків на державній і муніципальній службі є спірним. Деякі автори, посиляючись на досвід Західної Європи, вважають, що слід виключити із законодавства про державну службу норму, що забороняє державним службовцям брати участь у страйках, зберігши таку заборону для військовослужбовців і державних службовців правоохоронних органів. Однак проведення страйків у державних і муніципальних органах завдасть істотної шкоди суспільним інтересам, тому дана заборона відповідає критеріям, визначеним Конституцією України [6]. Як зовсім обґрунтовано стверджує Н.М. Неумивайченко, «державний службовець органічно пов'язаний з державою, здійснює свої повноваження від імені і з доручення держави. Тому його необґрунтована відмова від роботи або погоджене зменшення результативності праці, а також інші акції, аналогічні страйкам (зниження темпів роботи, «служба по приписанню» – зайва запопадливість до формального дотримання правил, що наближається до фактичної відмови від роботи), можуть серйозно порушити функціонування держорганів і навіть поставити під загрозу безпеку держави» [8].

4. Формування континентальної моделі державної служби в Україні вимагає ускладнення процедури порядку звільнення державних і муніципальних службовців з ініціативи представника наймача. У цьому випадку мова йде, в основному, про створення додаткових гарантій для службовців. Зрозуміло, що про будь-який випадок звільнення службовця з ініціативи представника наймача повинен заздалегідь поінформуватися компетентний державний або муніципальний орган з управління державною або муніципальною службою (у випадку

відсутності такі органи повинні бути створені). При цьому державний або муніципальний службовець повинен бути наділений правом звернутися до такого органу з вимогою провести перевірку обґрунтованості звільнення (у встановлений законодавством термін). До закінчення перевірки службові відносини з ним припинені не можуть бути. Державним і муніципальним службовцям також має бути надане право звернення до цих органів і при звільненні за власним бажанням або за згодою сторін у випадках, коли заяви про звільнення були ними написані під тиском безпосереднього керівництва. При звільненні з ініціативи представника наймача (крім випадків звільнення на підставах) службовцям повинна виплачуватися грошова компенсація, розмір якої повинен бути прямо пропорційний стажу державної або муніципальної служби.

Зазначені заходи дозволять забезпечити стабільність проходження державної та муніципальної служби, захистити працівників від необґрунтованих звільнень, і в такий спосіб зменшити їх залежність від неправомірних рішень безпосередніх керівників.

5. Висока соціальна значимість прийнятих державними й муніципальними службовцями рішень вимагає встановлення для них підвищених заходів відповідальності (у першу чергу, для посадових осіб). У рамках інституту дисциплінарної відповідальності потрібно більш чітко визначити співвідношення між вагою вчинених дисциплінарних провин і накладених заходів стягнення. Дисциплінарна відповідальність державних і муніципальних службовців повинна носити не приватноправовий, як у звичайних працівників, а публічно-правовий характер, що може виразитися, зокрема, у визначенні в державному законодавстві переліку дисциплінарних провин, за які відповідальність буде наступати незалежно від розсуду безпосереднього керівника.

Істотною специфікою в порівнянні з трудовим законодавством повинен бути наділений інститут матеріальної відповідальності на державній і муніципальній службі. Зрозуміло, що службовці, наділені розпорядчими повноваженнями, повинні нести повну матеріальну відповідальність у випадку прийняття ними неправомірних управлінських рішень, що заподіяли невинуватого збитку фізичним і юридичним особам. Стосовно деяких державних і муніципальних службовців можливе страхування їх відповідальності.

Висновки. Наведені приклади лише ілюструють особливості державної та муніципальної служби як публічних інститутів, неможливість їх регулювання в рамках традиційних трудових відносин у чинність невідповідності об'єктивно існуючих потреб базовим положенням галузі трудового права. Збереження правового регулювання службових відносин у системі трудового права веде до руйнування єдності його предмета, перетворення галузі трудового права в аморфну структуру, лише за формальними ознаками об'єднуючи якісно різні суспільні відносини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні / М.П. Грай // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 3. – С. 57–64.
2. Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации / А.А. Гришковец: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.14 / Ин-т государства и права РАН. – М., 2004. – 60 с.
3. Закон України «Про державну службу» від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
4. Історія держави і права України. : підруч. для юрид. вищих навч. закладів і факультетів: у 2 ч. / [А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін.; за ред. акад. Академії правових наук України А.Й. Рогожина]. – Ч. 2. – К. : Ін Юре. – 1996. – 448 с.
5. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика / А.А. Коваленко // Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 509 с.
6. Конституція України Закон Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
7. Леліков Г.І. Реформування системи державної служби – запорука успіху адміністративної реформи в Україні / Г.І. Леліков // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua>.
8. Неумивайченко Н.М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин / Н.М. Неумивайченко // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25). – С. 155–162.
9. Плахотнюк Н.Г. Удосконалення форм правового регулювання адміністративної процедури в Україні / Н.Г. Плахотнюк // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2006. – Вип. 2. – С. 156–165.

УДК 351.74

**АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

**ANALYSIS FOREIGN EXPERIENCE OF PROVIDING
ADMINISTRATIVE SERVICES BY LAW ENFORCEMENT**

Яценко О.В.,

*здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена аналізу досвіду зарубіжних країн у сфері організації системи надання адміністративних послуг правоохоронними органами. Сформульовано пропозиції, які можуть бути використані, як рекомендації для розвитку вітчизняної системи адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ.

Ключові слова: зарубіжний досвід, адміністративні послуги, органи внутрішніх справ, поліція, система адміністративних послуг.

Статья посвящена анализу зарубежного опыта в сфере организации системы предоставления административных услуг правоохранительными органами. Сформулированы предложения, которые могут быть использованы в качестве рекомендаций для развития отечественной системы административных услуг, которые предоставляются органами внутренних дел.

Ключевые слова: зарубежный опыт, административные услуги, органы внутренних дел, полиция, система административных услуг.

The article analyzes experience of foreign countries in organization. Determined that use of international experience in work to provide administrative services to public authorities concerning scope and functioning of law enforcement and in particular police. This is due to fact that reform of foreign government officials in interaction with citizens going along with reorientation of punitive police authority for a public service center, which should operate for benefit of population and give him appropriate services.

Key words: foreign experience, administrative services, law enforcement, police, system of administrative services.

Актуальність теми. Вимоги сьогодення і соціально-економічні перетворення, орієнтація України на європейську та євроатлантичну інтеграцію вимагає від нашої держави здійснення програми широкомасштабних реформ, що мають на меті забезпечити наближення до відповідних стандартів. Досвід

реформування державних органів України, зокрема правоохоронних, свідчить, що цей процес має спиратися на загальні принципи державно-правової, судової та адміністративної реформ. Тому використання зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг правоохоронними органами та впровадження