

ЩОДО ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Нозріна Т. Ю.

*Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ,
Сімферополь, Україна*

Розглянуте питання правового регулювання контролю в сфері державної служби України. Досліджуються заходи вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби.

Ключові слова: державний контроль, державна служба, інститут державної служби, правове регулювання.

В умовах державотворення в Україні, ускладнення завдань та функцій держави, роль і значення контролю в сфері державної служби значно зростають. Формування розвитку ринкових відносин вимагають дієвого, організованого та узгодженого виконання органами влади своїх функцій, неухильного дотримання ними прав людини і громадянина у державному управлінні. Важливу роль у забезпеченні цих вимог відводиться контролю, реалізація якого у публічних відносинах є запорукою додержання законності, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в нових умовах політичного, економічного і соціального розвитку. Він розглядається як один із важливих його елементів, за допомогою якого забезпечується своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ у сфері державної служби, виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від установлених стандартів і правил, а також прийнятих управлінських рішень. Метою контролю є проведення такої діяльності у відповідність із чинними правовими нормами та прийнятими згідно ними управлінськими рішеннями.

Конституція України закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, судову й виконавчу [1, ст. 6] і встановила, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України, судустрій, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України. Законодавчі та виконавчі органи здійснили певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин і організації державної служби. Був прийнятий ряд законів і законодавчих актів, що регулюють окремі напрями державно-службової діяльності: «Про державну службу», «Про місцеву державну адміністрацію», «Про Прикордонні війська України», «Про прокуратуру України», «Про Збройні Сили України», «Про освіту», «Про міліцію» тощо.

Закон «Про державну службу» спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов реалізації громадянами права на державну службу. В преамбулі цього Закону встановлено, що він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті [2]. Зміст цього Закону дозволяє зробити висновок про те, що він практи-

чно регулює діяльність апарату органів виконавчої влади. Також важливу роль у системному становленні державної служби набули відповідні Укази Президента України та акти Кабінету Міністрів України. Фундаментальними для розвитку державної служби стали норми, закладені Конституцією України.

Зважаючи на значущість контролю у цій справі, проблемам його здійснення були присвячені дослідження багатьох науковців XIX – поч. XX століть: Бльоха Й., Бор'яна Б. А., Бочковського Ф. І., Гессена В. М., Дурденевського В. М., Єлістратова А. І., Загряцкого М. Д., Зайденмана Л. О., Коркунова М. М., Лебедева В. О., Михайловського І. В., Озерова І. Х., Штурма Р. та ін.; адміністративістів сучасності: Авер'янова В. Б., Андрійко О. Ф., Афанасьєва В. Г., Бандурки О. М., Бахраха Д. М., Битяка Ю. П., Гарашука В. М., Голосніченка І. П., Ківалова С. В., Ковалю Л. В., Кубка Є. Б., Лазарева Б. М., Нижник Н. Р., Портнова В. П., Рабіновича П. М., Ремньова В. І., Селіванова А. О., Старилова Ю. М., Студенікіної М. С., Тихомирова Ю. О., Тищенко М. М., Цветкова В. В., Чіркїна В. Є., Шемшученка Ю. С., Шорїної К. В. та ін. Інтерес для науки мають розробки щодо контролю фахівців зарубіжних країн: Алена Р., Гурне Б., Бребана Г. та ін.

У більшості наукових праць контроль досліджувався у комплексі з іншими інститутами адміністративного права, засобами забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні, розглядався як окрема його функція. Фрагментарність результатів наукових пошуків у цьому напрямку й зумовили необхідність комплексного, системного осмислення проблематики здійснення контролю у державно-службовій сфері, з'ясування його правового регулювання.

Метою статті є визначення правового регулювання контролю у сфері державної служби та дослідження заходів вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби.

Якщо розглядати державну службу з правового погляду, то вона являє собою особливий правовий інститут, який є юридично вихідним правовим засобом у системі побудови державності, оскільки він поєднує правовий матеріал, який використовується в щоденній практиці органів державної влади, інших органів, на які поширюється дія Закону «Про державну службу», тобто створює систему державного апарату, забезпечуючи тим самим функціонування самої держави [3, с. 189]. Цей інститут складається з правових норм, які визначають, встановлюють та регулюють державно-службові відносини; правові норми можуть ефективно функціонувати лише за умови їхньої внутрішньої узгодженості.

Під сучасним правовим інститутом державної служби слід розуміти систему правових норм, яка регулює відносини, що формуються в процесі організації системи державної служби, статусу державних службовців, процедур і гарантій його реалізації, а також механізму проходження державної служби [4, с. 85].

В свою чергу, норми адміністративного права регулюють відносини в сфері реалізації виконавчо-розпорядчих функцій державних органів, надають одному із суб'єктів управлінських правовідносин владних повноважень по відношенню до інших [5, с. 35]. Також можуть надати право державним службовцям діяти на власний розсуд, але не переступаючи меж дозволено зобов'язаної або забороненої поведінки.

Виходячи з розгляду предметів адміністративного права одним із них є широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, які практично здійснюють державні службовці, тому в юридичній науці правове регулювання цих відносин відносять до правового інституту адміністративного права [6, с. 21]. Це обумовлюється тим, що в нормах державної служби виявляються особливості адміністративно-правового регулювання управлінських суспільних відносин, які мають своє відображення у методах правового регулювання державної служби.

Діяльність державних службовців характеризується застосуванням не лише регулятивних, а й диспозитивних методів; вона також опосередковується матеріальними та процесуальними нормами. Матеріальні норми в інституті державної служби визначають статутні положення, що зумовлюють характерні риси цього правового інституту. До них слід віднести: поняття державної служби, державного службовця та посадової особи; принципи державної служби; права, обов'язки, правообмеження державних службовців; пільги, гарантії та компенсація; класифікація посад державних службовців; способи заміщення посади; випробувальний термін; атестація; службова дисципліна та дисциплінарна відповідальність; умови служби; способи й підстави для припинення державної служби; контроль і нагляд у системі державної служби [7, с. 101].

А процесуальні норми регулюють відносини, які стосуються реального виконання положень, які містяться в матеріальних правових нормах, причому в кожному конкретному підінституті, який входить до інституту державної служби, містяться специфічні процесуальні положення й процедури. До них також слід віднести: порядок вступу на службу; норми проходження служби та процедура просування по службі; порядок проведення атестації; присвоєння спеціальних рангів; дисциплінарне провадження; процедура звільнень [7, с. 102].

Сутність контролю у державно-службовій сфері полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх його елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в сфері державної служби. Це виходить з того, що держава має можливості і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, державні органи, підприємства, установи, організації, тощо, при здійсненні якої вона покладається на результати контролю.

Управлінська діяльність держави виражається і регулюється саме в правовій формі. Система правових норм, яка регулює суспільні відносини, з метою реалізації завдань і функцій держави, управлінського характеру, які складаються у сфері діяльності державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень – є галуззю адміністративного права.

Специфіка методу правового регулювання контрольних відносин полягає в тому, що з однієї сторони є тільки обов'язки, а з іншої – тільки права. Цей метод відображає пріоритет суб'єкта контролю, який втілює державну волю в контрольних

правовідносинах. Звідси і особливий спосіб формування контрольних правовідносин: вони у всіх випадках виникають по ініціативі контролюючої сторони поза волею контролюваної сторони.

Контроль у сфері державної служби здійснюється уповноваженими державними органами та громадськими організаціями і закріплюється в приписах, що визначають діяльність і повноваження контролюючого суб'єкта. Держава, в свою чергу, наділяє ці органи відповідними повноваженнями по здійсненню конкретних дій і закріплює їх у нормах права.

Враховуючи те, що функціонування управлінського апарату та держави в цілому здійснюється через державну службу, зміст контролю у цьому напрямку впливає з об'єктивної необхідності управління, виконання та розпорядництва як особливих його функцій, обумовлених поділом праці. Отже, об'єктом цього контролю є поведінка (дії) службовців в сфері державної служби тобто у межах власної професійної діяльності, коли, займаючи посади в державних органах та їх апараті, вони виконують завдання і функції держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Зазначенні відносини є державно-службовими [8, с. 109], оскільки виникають, змінюються та припиняються між особою і державою в цілому, яка наділяє цю особу правом діяти від свого імені і у передбачених законом випадках вживати заходів державного примусу. Підставою цих суспільних відносин є одностороннє рішення державного органу (посадової особи), у якому, по-перше, юридично закріплюється вступ громадянина на державну службу, по друге, воно слугує основою для виконання ними службових обов'язків за посадою, по-третє, визначає момент виникнення його обов'язків перед державою та суспільством.

Задля належного, точного, правильного здійснення контрольної функції діяльність контролюючих органів повинна бути детально регламентована діючим законодавством, що також є попередженням можливих зловживань з боку контролюючого органу.

Державна служба України, будучи соціальним інститутом, повинна ґрунтуватися на принципах взаємодії держави й суспільства, дотримання загальних прав і свобод людини, їх законних інтересів у державному управлінні. Контроль покликаний надавати допомогу державним службовцям у виконанні їх функцій і повноважень, охоплювати шляхом перевірки діяльність не тільки окремих виконавців, а й всього апарату, передувати відповідальності за доручену справу. Таким чином, значення контролю у цьому напрямку полягає в забезпеченні належної роботи державних органів та їх апарату, кожного керівника, посадової особи. Він є важливим фактором, який дисциплінує поведінку службовців апарату держави, органів місцевого самоврядування, сприяє ефективній роботі державних і недержавних інституцій, удосконаленню державної служби.

Значний обсяг контрольних повноважень у цієї сфері має Президент України, уповноважений на звернення до Конституційного суду з питань конституційності нормативно-правових актів, ініціюючи тим самим конституційний контроль. Крім того, реалізуючи установчу функцію, згідно зі ст. 106 Конституції України Президент призначає або вносить подання про призначення та припинення повноважень

керівників ряду державних органів, діяльність яких пов'язана з державним контролем в різних сферах [1]. За дорученням голови держави, згідно з п. 15 ст. 4 Указу Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» [9, ст. 4 п. 15] остання здійснює контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України. За наслідками таких перевірок, результати яких доводяться до відома Президента, приймаються відповідні рішення.

Державну політику в сфері державної служби визначає Верховна Рада України. Її основними напрямками є вивчення цілей, завдань і принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення державної політики і функціонального управління державною службою утворено Головне управління державної служби України та Координаційну раду з питань державної служби.

На Головне управління державної служби покладено прогнозування й планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах, забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики в сфері державної служби в державних органах та їх апараті, розробку та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби, розробку, координацію й контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби та розв'язання інших питань організації і правового регулювання державної служби. Голодержслужба перевіряє в державних органах додержання законодавства про державну службу, запобігання та протидію корупції та інших актів законодавства з цих питань, проводить службові розслідування у передбачених законом випадках, зокрема, фактів порушення ними норм етики державної поведінки.

Оскільки питання функціонування державної служби в державних органах, правове становище яких регулюють спеціальні закони України, вирішують ці органи, то є важливим створення та функціонування Координаційної ради з питань державної служби для визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів у сфері державної служби, об'єднання зусиль усіх державних органів щодо підвищення ефективності державної служби.

Регулювання органів державної влади будується на засадах субординації за принципом підпорядкованості або підлеглості, що передбачає дотримання дисципліни.

У державних органах і їх апараті кожна посадова особа в межах своєї компетенції зобов'язана контролювати підлеглих працівників. Контрольні повноваження відображаються, як правило, в посадових положеннях та інструкціях. Результативність контролю залежить не від кількості контрольних перевірок, виявлених недоліків, а від реагування на виявлені прорахунки в організаційній, правозастосовній, правоохоронній та інших видах діяльності. Неналежна вимогливість контролюючих до усунення виявлених недоліків, низька вимогливість до посадових осіб, які їх припустили і які відповідають за виконання прийнятих рішень, безсистемність контрольних перевірок є тією негативною базою, на якій виникають порушення законності і дисципліни.

Контроль у сфері державної служби має важливе значення, оскільки незалежно від того, якою є система органів державної влади, які взаємовідносини між ними. З чого складається зміст їх повноважень і механізм реалізації, державні службовці за всіх умов у кожному державному органі мають працювати на однаково високому професійному рівні.

Для того, щоб здійснювати завдання забезпечення потреби органів виконавчої влади в кадрах, це управління повинно постійно контролювати ситуацію. Для забезпечення виконання цієї функції потрібно постійно використовувати різні форми контролю, отримуючи інформацію про те, наскільки діяльність державних органів та їх апарату відповідає загальним напрямкам політики у сфері державної служби, щоб розробляти дієвий механізм відповідного забезпечення її реалізації у сфері державної служби.

Підводячи підсумок вищевикладеному, зазначимо, що для того, щоб контроль у сфері державної служби був дієвим, контролюючим органам та посадовим особам слід дотримуватися певних вимог, тобто контроль повинен: здійснюватися безперервно, регулярно і систематично; мати об'єктивний характер; бути своєчасним за строками здійснення, повним за обсягом, сприяти формуванню особистої відповідальності й дисципліни; мати загальний характер, бути оперативним, дієвим і гласним; кожний керівник повинен виходити з того, що це невід'ємна частина посадових обов'язків і займатися контролем навіть тоді, коли йому цього ніхто не доручав; за своїми формами і методами мати багатоманітний характер та здійснюватися на всіх етапах управлінської діяльності. Необхідно також підвищувати активність населення, яке є першоосновою соціального контролю за діяльністю державних органів.

Кожний орган, у тому числі і виконавчої влади, місцевого самоврядування, де контроль є найбільш важливим, у межах своїх повноважень зобов'язаний не лише забезпечувати ефективність управлінської діяльності, а й контролювати дотримання законодавства, виконання прийнятих рішень, виявляти й усувати недоліки в роботі.

Для того, щоб запобігти негативних наслідків треба дотримуватися деяких рекомендацій, а саме: запобігати надмірного контролю; у самому процесі контролю необхідне двостороннє спілкування; треба встановлювати високі, але досяжні цілі, а також успішна робота повинна бути відповідно нагороджена.

Отже, різноманіття контрольних повноважень органів публічної влади в сфері державної служби, наявність численних суб'єктів, які їх реалізують, динамічний розвиток державно-службових відносин, у відповідності з принципами правової, демократичної, соціальної держави вимагають адекватних підходів державного контролю, його законодавчого забезпечення шляхом прийняття закону України про засади контролю в державних органах та їх апараті.

Список літератури

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997.
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
4. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка]. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
5. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
6. Коваль Л.В. Адміністративне право : [Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів] / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 2008 с.
7. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : [навч.-метод. посібник] / [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник]. : У двох томах. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Видавництво «Юридична думка». – . – Том 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
9. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978

Нозрина Т. Ю. Относительно вопросов правового регулирования контроля в сфере государственной службы Украины/ Т. Ю. Нозрина // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 325-331.

Рассмотрены вопросы правового регулирования контроля в сфере государственной службы Украины. Исследуются способы усовершенствования правового регулирования государственно-служебных отношений и организации государственной службы.

Ключевые слова: государственный контроль, государственная служба, институт государственной службы, правовое регулирование.

Nozrina T. In rektion questions to legal adjusting of control in the field of government service of Ukraine/ T. Nozrina// Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 325-331.

Considered questions are about the legal adjusting of control in the field of government service of Ukraine. The methods of improvement of the legal adjusting of state-official relations and organization of government service are investigated.

Keywords: state control, government service, institute of government service, legal adjusting.

Поступила в редакцию 14.12.2010 г.