

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 342.5 (477)

Романюк Л.В.

ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ МОМЕНТУ ВИНИКНЕННЯ ПОСАДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Питання встановлення моменту виникнення посадових повноважень у державних службовців залишається одним з актуальних питань сучасної науки адміністративного права. Проблема удосконалення функціонування органів виконавчої влади знову стала актуальною з моменту набуття Україною незалежності. Саме тоді авторитарна система управління була змінена та наша держава взяла курс на розвиток демократії. Однак, незважаючи на те, що за всі ці роки багато чого змінилося, державний апарат ще недостатньо підготовлений для практичної реалізації загальнонародного інтересу, що зумовлює необхідність істотного коригування кадрової політики щодо державної служби в органах виконавчої влади. Слід також зазначити, що останніми роками в системі діяльності органів виконавчої влади дуже загострилися проблеми поширення корупції та бюрократизму в сфері державної служби, розростання структури органів виконавчої влади, проявів протекціонізму та суб'єктивізму при формуванні кадрів органів виконавчої влади. Все це спричинило політичну кризу в державі, так як апарат державного управління облишив виконувати свої основні завдання щодо реалізації Конституції та законів України, забезпечення захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, ефективної діяльності державних органів та надання якісних адміністративних (управлінських) послуг.

Саме зараз необхідно утвердити нові підходи до організації діяльності державних службовців органів виконавчої влади. І для цього важливим є удосконалення процесу формування кадрів органів виконавчої влади. Тому, особливу актуальність набувають питання про порядок прийняття на державну службу та встановлення моменту виникнення посадових повноважень у державних службовців органів виконавчої влади. Все це зумовлює необхідність проведення наукових досліджень цих питань, з метою пошуку нових шляхів вирішення проблеми удосконалення процесу формування кадрів органів виконавчої влади в Україні.

Слід зазначити також, що проведення даного дослідження обумовлено недостатнім правовим регулюванням проходження державної служби в Україні, застарілістю правових норм, що не відповідають сучасним вимогам щодо функціонування державної служби та формування кадрів органів виконавчої влади.

Для вітчизняної адміністративно-правової науки розробка проблем організації служби в органах виконавчої влади на сучасному етапі є значною мірою новим напрямом наукового пошуку, при розробці якого слід враховувати його складність в

умовах побудови демократичної і правової держави. Що ж стосується питання встановлення моменту виникнення посадових повноважень у державних службовців органів виконавчої влади, то окремо дана проблема майже не вивчалася. Однак, слід зазначити, що важливе методологічне значення для дослідження в цілому проблем формування кадрів органів виконавчої влади, а й відповідно, проблеми встановлення моменту виникнення посадових повноважень у державних службовців, мають праці вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі теорії адміністративного права В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, Л.Р. Білої, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Д. Дубенко, Ю.В. Іщенко, Ю.М. Козлова, С.В. Ківалова, Г.І. Лелікова, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижник, Д.М. Овсянка, Ю.М. Старилова та інших вчених, що займалися проблемами дослідження інститутів державної служби, державного управління, що є фундаментальною основою будь-якого дослідження наукових проблем формування кадрів органів виконавчої влади.

В цілому, слід сказати, що сучасний стан законодавчого регулювання та практики формування кадрів органів виконавчої влади зумовлюють необхідність здійснення наукового дослідження питання встановлення моменту виникнення посадових повноважень у державних службовців органів виконавчої влади з метою формування науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про державну службу в Україні.

Мета проведеного нами дослідження питання встановлення моменту виникнення посадових повноважень у державних службовців полягає в подальшому комплексному з'ясуванні теоретичних, практичних та законодавчих аспектів адміністративно-правових засад формування кадрів органів виконавчої влади, розкритті основних закономірностей, тенденцій і особливостей формування кадрів державного апарату в Україні з урахуванням історичних факторів, а також у виробленні пропозицій щодо вдосконалення процесу формування кадрів органів виконавчої влади. Виходячи з цього, автором вирішувалося завдання, яке полягало у проведенні аналізу процедури вступу державного службовця на посаду, його правовідносин з органом державної виконавчої влади, і внесенні пропозицій по удосконаленню законодавства, що регулює ці відносини

Проходження служби в органах державної влади включає низку ключових етапів, які в сукупності складають процес перебування державного службовця на посаді [1, с. 80]. Заміщення будь-якої посади на державній службі повинно бути юридично закріплено. Призначення на посаду здійснюється за допомогою адміністративного акту (акту управління індивідуального характеру) [2, с. 152].

Деякі вчені в галузі адміністративного права висловлюють думку, що момент виникнення посадових повноважень залежить від того, за допомогою якого організаційно-правового способу заміщення посад та чи інша посада займалася. Так, при призначенні момент виникнення посадових повноважень визначається моментом видання акту про призначення, наприклад, керівника міської державної адміністрації. При виборному порядку заміщення посади особа, яка вступає на державну службу, вважається обраною та розпочавшою виконання своїх посадових обов'язків з моменту оприлюднення результатів голосування. При конкурсному порядку заміщення посади державного службовця моментом вступу на державну службу є оприлюднення та затвердження результатів конкурсу вищестоящим органом [3, с. 306].

ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ
МОМЕНТУ ВИНИКНЕННЯ ПОСАДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
У ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Однак, з наведеною точкою зору важко погодитись. Тому що в будь-якому випадку призначення на посаду здійснюється за допомогою указу, постанови чи розпорядження або наказу керівника органу державної влади або уповноваженої особи, що юридично фіксує вступ громадянина на державну службу і зарахування його на відповідну посаду. Так, наприклад, при проведенні конкурсу, конкурсна комісія повідомляє кандидатів на зайняття посади державного службовця про результати конкурсу, а протокол про проведення конкурсу подається керівникові. І хоча, за відсутності порушень порядку проведення конкурсу керівник не має права відмовити переможцеві в прийнятті на державну службу, рішення про призначення на посаду або зарахування в кадровий резерв приймає керівник державного органу протягом місяця з дня проведення конкурсу. І переможець конкурсу призначається на посаду тільки наказом керівника установи. Коли розглянути процедуру призначення, то також можна побачити, що вирішальне слово має рішення керівника щодо видання адміністративного акту при призначенні особи на посаду державного службовця, після чого вже можна мовити про набуття особою статусу державного службовця та виникнення посадових повноважень.

Призначення на посаду державного службовця передбачає добровільну і взаємну згоду сторін (громадянина і державного органу в особі керівника чи уповноваженої особи). Воно є взаємопогоджуваним адміністративним актом. Згода призначуваної особи є передумовою дійсності адміністративного акта про призначення.

Громадянин вступає на державну службу суто добровільно. Але, якась певна форма згоди в чинному законодавстві не передбачена. Цілком достатньо, щоб адміністративний акт керівника державного органу про призначення був підписаний особою, яку приймають на державну службу без будь-яких застережень і тим більш заперечень.

Згода потрібна в усіх випадках призначення. В законодавстві України про державну службу не передбачено жодних винятків з цього правила. Навіть у випадку ліквідації органу чи скорочення його штату державного службовця лише за його згодою переводять на іншу посаду в тому самому органі або в іншому органі з урахуванням його професії, кваліфікації та займаної раніше посади.

Слід зазначити, що адміністративний акт про призначення особи на державну службу повинен містити як мінімум такі обов'язкові ознаки: в акті повинні бути вказані відомості про орган державної влади, що призначає державного службовця. Також, повинна бути зазначена посада, на яку призначається особа та дата початку виконання обов'язків на посаді, на яку призначена особа. Акт повинен бути скріплений підписом керівника та гербовою печаткою державного органу. Цей мінімум відомостей в адміністративному акті про призначення на посаду є необхідною, обов'язковою умовою його юридичної дійсності.

Адміністративний акт про призначення на посаду повинен бути завжди підписаний власноручно керівником органу державної влади (чи уповноваженою їм особою). Акт, підписаний за допомогою технічних засобів, не містить жодної з істотних юридичних ознак, що робить його дефектним. Оригінал акта про призначення залишається в органі державної влади і є складовою особою справи державного службовця.

Незважаючи на досить чітко встановлений порядок видання адміністративного акту який фактично і юридично засвідчує вступ особи на державну службу в орган

виконавчої влади, набуття статусу державного службовця та повного комплексу відповідних повноважень, прав та обов'язків, питання про момент, з якого особа фактично розпочинає виконувати свої посадові повноваження залишається дуже складним, невирішеним та має велике практичне значення. Визначення цього моменту означає перш за все, з якого часу посада перестала бути вакантною та стала заміщеною. З моменту вступу особи на посаду вона набуває всі повноваження на конкретній посаді, в тому числі й право на отримання заробітної плати, а на неї покладаються відповідні обов'язки. При виникненні спору, наприклад, відповідному органу необхідно точно знати момент виникнення у державного службовця посадових повноважень. При вирішенні питань дисциплінарної відповідальності державного службовця (а також й при інших видах відповідальності) також дуже часто необхідно точно визначити момент вступу особи на посаду та виникнення у неї посадових повноважень.

Чітке визначення моменту вступу на державну службу має також велике організаційне значення, так як його визначення допоможе більш точно встановити порядок звільнення з посади та порядок передачі справ одним службовцем та прийому цих справ іншим службовцем.

При вирішенні питання чіткого встановлення моменту виникнення у державного службовця посадових повноважень, на нашу думку, слід рішуче відмовитись від спроби знайти єдиний, так би мовити, універсальний момент виникнення у особи посадових повноважень.

Дійсно, видання адміністративного акту про призначення особи на посаду в державному органі юридично фіксує факт виникнення у особи посадових повноважень. Однак, слід зауважити що для точного визначення моменту фактичного виникнення у особи посадових повноважень необхідно враховувати велику кількість індивідуальних питань, виникаючих в процесі прийняття на державну службу, видання акту про призначення, процедури передачі – прийому справ. Тому, в кожному акті про призначення, на нашу думку, необхідно чітко встановлювати той період, коли призначена на посаду особа буде проходити процедуру прийому – передачі справ та ознайомлення з необхідними документами стосовно своєї майбутньої роботи, після чого вже можна мовити про вступ на державну посаду та початок виконання призначеним державним службовцем своїх посадових повноважень, набуття прав, обов'язків та відповідальності за свої дії в повному обсязі.

Розглядаючи питання проблеми визначення моменту початку виконання державним службовцем своїх посадових повноважень вважаємо необхідним ще раз звернутися до питання укладення контракту з державними службовцями.

Контракт на державній службі являє собою угоду між державним органом та громадянином, за яким державний орган зараховує останнього на певну державну посаду та зобов'язується забезпечувати умови служби, передбачені законодавством, а громадянин в свою чергу бере на себе зобов'язання добросовісно виконувати посадові обов'язки та дотримуватись встановлених правил службового розпорядку.

Наявність суперечок про роль контракту на державній службі та його вплив на процес виникнення державно-службових відносин підкреслює актуальність питання про момент виникнення посадових повноважень.

Функціонування державної служби, на нашу думку, має вважатися сферою публічного права. Державна служба повинна, перш за все, розглядатися як соціальний інститут реалізації функцій держави. Суспільство приймає державну службу як

ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ
МОМЕНТУ ВИНИКНЕННЯ ПОСАДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
У ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

механізм правильного виконання закону, як засіб “пошуку істини – як мовив А.Ф. Кони - в справі виконання доручень держави”, чекає від своїх чиновників грамотних та справедливих рішень [4, с. 11].

Чинне законодавство України, даючи підстави відносити державно-службові відносини до сфери трудового права, лише ускладнює процеси удосконалення функціонування інституту державної служби та правової регламентації відносин на державній службі.

Складання контракту з державними службовцями на підставі адміністративного акту про призначення на посаду ускладнює визначення моменту виникнення посадових повноважень у державного службовця, так як особа може бути призначена на посаду, але без складання контракту її правовий статус не можна до кінця визначити, як статус державного службовця, який є повноправним працівником державного органу. Тому, на нашу думку, існує нагальна необхідність включення в адміністративний акт про призначення особи на посаду в державному органі пункту, угоди про виконання повноважень державної служби. За таким підходом службові й посадові особи державних органів та їх апаратів виконуватимуть повноваження, покладені законодавством на відповідні посади державної служби, після видання та на підставі акту управління індивідуального характеру про призначення на ту чи іншу посаду.

Громадяни України, яких вперше зараховують на державну службу, складають присягу, про що робиться відповідний запис у трудовій книжці [5, с. 108]. Прийняття присяги державного службовця є особливим актом у державно-службових відносинах. Цей акт є обов'язковим юридичним фактом для проходження державної служби. Думається, що саме з прийняттям присяги потрібно пов'язувати виникнення службових обов'язків саме для конкретної особи. У зв'язку з тим, що покладення на державного службовця обов'язків за посадою потребує проходження відповідних процедур (як вже розглядалось раніше, прийому – передачі справ, вивчення нормативного забезпечення виконання завдань і функцій держави на рівні конкретної посади тощо) і відповідних витрат часу на них, термін прийняття присяги державним службовцем можна було б передбачати в акті його призначення на посаду із вказівкою, що після прийняття присяги на державного службовця покладається відповідне коло зобов'язань і прав за посадою і він несе всю повноту відповідальності за це.

Список використаних джерел та література:

1. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика. Навч. Посібник. – К.: Атака, 2003. – 160 с.
2. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Державна служба в Україні. Підручник. – Одеса: Юридична література, 2003. – 368 с.
3. Советское административное право. Государственное управление и административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лулева, М.И. Пискотина. – М.: “Юридическая литература”, 1978. – 360 с.
4. Кони А.Ф. Уголовный процесс: нравственные начала. – М.: Современ. гуманитарный ун-т, 2000. – 149 с.
5. Адміністративне право України / За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

Надійшла до редакції 16.05.2007 р.