

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

СТЕЦЬ Олег Миколайович

УДК 342.98:35.08

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВНОГО
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ЯРМАКІ Христофор Петрович,
Одеський державний університет
внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права
і адміністративної діяльності ОВС;

кандидат юридичних наук, доцент
ПРОКОПЕНКО Віктор Валерійович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
доцент кафедри морського і митного права

Захист відбудеться 8 жовтня 2011 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий « ____ » _____ 2011 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Реформування системи державного управління, удосконалення чинного законодавства щодо визначення статусу органів виконавчої влади, адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють необхідність теоретичного переосмислення ряду наукових положень теорії адміністративного права, зміни акцентів у діяльності державних органів в сторону створення надійного організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг у всіх сферах суспільного життя. З огляду на сказане суттєво зростають роль і значення інституту державної служби, а також набувають особливого ваги питання управління у сфері державної служби, правового статусу Головного управління державної служби України (далі – Головдержслужба).

Удосконалення правового регулювання системи органів виконавчої влади не тільки вирішило питання щодо центральних органів виконавчої влади (Закон України “Про систему центральних органів виконавчої влади”, Указ президента “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”), але й поставило цілу низку запитань щодо статусу Головдержслужби, які потребують як законодавчого вирішення, так і науково-теоретичного обґрунтування, враховуючи, що у затвердженій схемі ЦОВВ Головдержслужбу взагалі не передбачено. Насамперед, це стосується: суттєвого оновлення статусу Головдержслужби; віднесення її до одного з видів центральних органів виконавчої влади; визначення основних завдань і функцій, підвідомчості, підконтрольності, підзвітності, компетенції.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали наукові праці таких відомих учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, А.П. Альохін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, К.С. Бельський, І.П. Голосніченко, В.М. Горшенєв, І.Є. Данильєва, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Д.А. Керімова, Л.Є. Кисіль, Л.В. Коваль, В.Л. Коваленко, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.Р. Кравець, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарєв, Б.Д. Лебін, Г.І. Леліков, О.Є. Луньов, В.К. Малиновський, В.М. Манохін, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенський, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловський, І.М. Пахомов, О.В. Петришин, Г.І. Петров, В.І. Попов, В.В. Прокопенко, Ю.О. Розенбаум, О.П. Рябченко, Ю.М. Старілова, С.С. Студенікін, М.С. Студенікіна, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.С. Явич, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та ін.

Їхні наукові напрацювання та теоретичні положення стали науково-теоретичним підґрунтям становлення і розвитку як теорії державної служби, так і правового інституту державної служби. Водночас, реформування системи і структури центральних органів виконавчої влади, подальший розвиток державної служби, адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють необхідність подальших наукових доробок з урахуванням нових правових реалій. Насамперед це стосується питання адміністративно-правового статусу Головдержслужби як центрального органу,

який здійснює функціональне управління у сфері державної служби.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано відповідно до плану наукової роботи кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету “Одеська юридична академія” “Правове забезпечення механізму реалізації адміністративної реформи в Україні” і є частиною роботи академії в рамках загальнонаукової тематики “Правові проблеми становлення і розвитку сучасної української держави” (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є здійснення наукового аналізу та визначення місця і ролі Головдержслужби в системі органів виконавчої влади, переосмислення основних завдань, принципів і функцій його діяльності у контексті здійснюваних реформ, основних напрямків удосконалення чинного адміністративного законодавства.

Згідно з поставленою метою в роботі передбачено вирішення таких важливих наукових завдань:

- визначити місце і роль Головдержслужби у реформованій системі органів виконавчої влади;

- визначити й охарактеризувати основні завдання, принципи і функції Головдержслужби в умовах реформування системи центральних органів виконавчої влади;

- визначити сутність та структуру взаємодії Головдержслужби з іншими державними органами;

- встановити сучасний стан правового регулювання статусу Головдержслужби та запропонувати шляхи його удосконалення;

- визначити оптимальну систему та структури Головдержслужби в умовах оновлення її правового статусу та охарактеризувати її;

- охарактеризувати повноваження Головдержслужби;

- з'ясувати місце і значення нормотворчості у структурі правового статусу Головдержслужби.

Об'єктом дослідження є органи виконавчої влади і державна служба як суб'єкти адміністративного права.

Предметом дослідження є теоретичні, правові та структурно-організаційні аспекти правового статусу Головдержслужби.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність підходів, методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції всієї дисертаційної роботи і визначає стратегію дослідження правової природи і теоретико-правових та організаційних засад управління державною службою в умовах її адаптації до міжнародних стандартів, що дозволяє розглянути її шляхом використання різних методів дослідження. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати чинне законодавство щодо визначення правового статусу Головдержслужби, структуру Головдержслужби [пп. 1.2, 3.2]. Широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу при розгляді організаційно-структурної характеристики Головдержслужби [пп. 3.1, 3.2, 3.3]. За допомогою порівняльно-правового методу з'ясувалося

закономірне й випадкове, загальне й особливе у компетенції і повноваженнях, публічній службі та державній службі, у статусі Головдержслужби України та спеціальних органах управління державною (публічною) службою інших країн, виявлялися спільні та відмінні риси та можливості застосування зарубіжного досвіду в умовах України [пп. 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2]. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат щодо адміністративних послуг, охарактеризовано сутність та особливості взаємодії Головдержслужби з іншими державними органами [пп. 1.3, 3.1].

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень теоретичних, правових і організаційно-структурних засад, завдань, функцій і принципів організації й діяльності Головдержслужби, її повноважень.

Здійснення дисертаційного дослідження дало змогу одержати такі результати, що мають наукову новизну:

уперше:

визначено складовими правового статусу Головдержслужби такі елементи, як: “взаємодія з іншими державними органами”, “структура”, “організація діяльності”;

виокремлено й охарактеризовано зміст поняття “взаємодія”, який становлять: координація, спрямування, погодження;

визначено основні види функцій Головдержслужби в умовах оновлення її правового статусу: а) законотворча і нормотворча діяльність; б) адаптація державної служби до стандартів ЄС; в) реалізація кадрової політики; г) професійне навчання; д) запобігання проявам корупції; ж) функціонування системи управління якістю; з) міжнародне співробітництво; і) надання адміністративних послуг;

визначено структуру такого елемента правового статусу Головдержслужби, як “організація діяльності Головдержслужби”, яку становлять: а) планування діяльності; б) розподіл посадових обов’язків; в) організація роботи з документами; г) електронне урядування; д) проведення нарад; ж) звітування про діяльність;

аргументовано віднесення Головдержслужби до такого виду ЦОВВ, як “агентство”, і запропоновано перейменувати її на “Головне агентство державної служби України”;

запропоновано:

визначення поняття “адміністративні послуги”, що надаються Головдержслужбою, як прийняття на підставі закону за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов’язків (отримання дозволу, інших документів, реєстрації тощо);

визначення поняття “електронне урядування” як способу організації діяльності Головдержслужби за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує її взаємодію з іншими державними органами та з приватними (фізичними та

юридичними) особами;

зміни та доповнення до Закону “Про державну службу” щодо визначення основ правового статусу Голодержслужби та проекту Адміністративно-процедурного кодексу щодо процедури нормотворчості;

дістали подальшого розвитку основні принципи діяльності Голодержслужби у контексті реорганізації системи органів виконавчої влади та адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу: а) верховенства права; б) законності; в) відкритості; г) неупередженості; д) пропорційності; ж) ефективності; з) підконтрольності.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку теоретичних положень адміністративного права, державної служби як правового інституту та здійснення спеціальних науково-теоретичних досліджень ряду аспектів як органів виконавчої влади, так і державної служби в Україні;

правотворчості – для удосконалення Законів “Про державну службу”, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, підзаконних нормативних актів щодо регламентації статусу Голодержслужби;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад Голодержслужби та її територіальних органів;

навчальному процесі – для підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, для викладання відповідних розділів дисциплін “Адміністративне право України”, “Службове право України”.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію обговорено на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету “Одеська юридична академія”. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: 8-й (60-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (квітень 2005 р., м. Одеса), 9-й (61-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (квітень 2006 р., м. Одеса), 10-й (62-й) звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (Одеса, квітень 2007 р.), міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (21–22 травня 2011 р., м. Одеса), щорічних Рішельєвських академічних читаннях “Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики” (15–17 вересня 2010 р., м. Одеса), Міжнародній науково-практичній конференції “Генезис публічного права: від становлення до сучасності” (26–27 листопада 2010 р., м. Миколаїв).

Основні результати теоретичного дослідження використовувалися при викладанні відповідних тем при проведенні семінарських занять із курсу “Адміністративне право України”, “Державна служба України”.

Публікації. Основні положення і результати дисертації знайшли відображення у 7 статтях, 4 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до переліку, затвердженого ВАК України.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 223 сторінки, із них основного тексту 198 сторінок, список використаних джерел містить 241 найменування і розташований на 25 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і завдання, методологічна основа та наукова база, а також основні положення, які виносяться на захист. Підкреслюються наукова новизна і практичне значення результатів дослідження.

Перший розділ “Теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу Головного управління державної служби України” містить три підрозділи, в яких досліджуються питання щодо визначення структури категорії “правовий статус Головдержслужби”, співвідношення понять “повноваження” і “компетенція”, системи законодавства з регулювання правового статусу Головдержслужби, основних завдань, принципів та функцій Головдержслужби.

У **підрозділі 1.1. “Теоретичні засади правового статусу Головдержслужби”** розглянуто історіографію проблеми і визначено два основні питання, які визначають теоретичні засади цієї роботи: 1) структура правового статусу Головдержслужби; 2) межі сфери поширення повноважень Головдержслужби. На підставі аналізу наукових доробок щодо поняття і структури категорії “правовий статус” Головдержслужби визначено, що елементами цієї юридичної конструкції є: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія з державними органами, структура, організація діяльності. Отже, правовий статус Головдержслужби розглядається у широкому розумінні. Віднесення елемента “взаємодія” до правового статусу обґрунтовано, насамперед, змістом цього поняття, який становлять: координація; спрямування; погодження, які дають змогу виокремити та охарактеризувати особливості правового статусу Головдержслужби як центрального органу виконавчої влади в системі державних органів.

Акцентовано увагу на тому, що реформування системи центральних органів виконавчої влади (станом на травень 2011 р.) не вирішило питання щодо місця, ролі й призначення Головдержслужби в нових умовах державної адміністрації.

При розгляді питання щодо визначення меж сфери поширення повноважень Головдержслужби досліджено співвідношення понять “державна служба”, “публічна служба”, “служба в органах місцевого самоврядування”, “політична державна служба” і встановлено, що чинне законодавство, яке регламентує її статус, однозначно визначає цю сферу, як “сферу державної служби”. Це положення суттєво звужує названу сферу, оскільки те ж законодавство визначає у ряді випадків повноваження Головдержслужби і щодо державної служби, і щодо служби в органах місцевого самоврядування. Запропоновано у чинному законодавстві визначити межі сфери поширення компетенції Головдержслужби не поняттям “державна служба”, а поняттям “публічна служба”, змістом якого є:

державна служба і служба в органах місцевого самоврядування.

У *підрозділі 1.2. “Правове регулювання статусу Головдержслужби”* увагу акцентовано на аналізі нормативно-правових актів, що регулюють правовий статус Головдержслужби.

Встановлено, що пріоритет у правовому регулюванні статусу Головдержслужби надано підзаконним нормативним актам (більше 95%) й недооцінено значення і роль законів у цьому регулюванні. Насамперед це стосується Закону України “Про державну службу”, який передбачає лише ст. 7 – “Орган управління державною службою” і, опосередковано, п’ять статей, які частково визначають окремі її повноваження. Зазначено, що прийняття Закону “Про центральні органи виконавчої влади” є ще одним аргументом щодо більш чіткого і конкретного визначення основ статусу Головдержслужби на рівні Закону “Про державну службу”.

Суттєве значення у правовому регулюванні статусу Головдержслужби мають рішення Конституційного Суду України (8 рішень), які відповідним чином визначають окремі сторони цього статусу, і які є доказом необхідності законодавчого регулювання цього статусу.

Звернено увагу на те, що у підзаконному правовому регулюванні статусу Головдержслужби основна увага останнім часом приділяється актам Президента України, і зменшується кількість актів Кабінету Міністрів України. Зазначене свідчить про те, що відбувається процес зміни підвідомчості Головдержслужби: від Кабінету Міністрів України – до Президента України. Тим більше, що у чинному законодавстві (станом на квітень 2011 р.) питання підвідомчості Головдержслужби, у рамках реформи органів виконавчої влади, не вирішено і не визначено.

Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання статусу спеціальних органів управління державною службою (Латвія, Литва, Польща, Чехія) і визначено можливість використання цього досвіду в умовах України, насамперед, щодо підвідомчості їх Уряду.

У *підрозділі 1.3. “Завдання, принципи і функції Головдержслужби”* зазначається, що визначальними елементами правового статусу Головдержслужби є її завдання, принципи і функції, оскільки саме від них залежать функціональне призначення цього органу, його предмет відання, сфера поширення його компетенції.

Виокремлено й охарактеризовано такі основні завдання Головдержслужби: визначення й реалізація єдиної кадрової політики у державній службі; підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави; адаптація інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей; розвиток нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної системи державної служби; забезпечення політичної незалежності та стабільності державної служби; подальший інституційний розвиток державної служби; професіоналізація державної служби; теоретико-правове визначення статусу державного службовця; формування кадрового корпусу державних службовців; застосування інформаційних технологій в системі державної служби; підвищення

відповідальності державних службовців тощо. При цьому зазначено, що серед названих завдань є відсутнім завдання щодо визначення й реалізації кадрової політики щодо служби в органах місцевого самоврядування і запропоновано внести відповідно зміни до чинного законодавства.

При характеристиці принципів діяльності Головдержслужби встановлено, що вони є похідними від принципів державної служби, принципів управління державною службою і принципів діяльності органів виконавчої влади і являють собою систему визначальних ідей і положень, яку становлять принципи: а) верховенства права; б) законності; в) відкритості; г) неупередженості; д) ефективності; ж) підконтрольності; з) відповідальності.

Виокремлено та охарактеризовано такі основні функції Головдержслужби, як: законотворча і нормотворча діяльність; адаптація державної служби до стандартів ЄС; реалізація кадрової політики; професійне навчання; запобігання проявам корупції; функціонування системи управління якістю; міжнародне співробітництво; надання адміністративних послуг.

Другий розділ “Компетенційна характеристика Головдержслужби” складається з чотирьох підрозділів, в яких розглядаються питання аналізу повноважень Головдержслужби, нормотворчої діяльності, здійснення державного контролю у сфері державної служби і надання адміністративних послуг.

У *підрозділі 2.1. “Повноваження Головдержслужби”* основна увага акцентується на співвідношенні понять “компетенція” і “повноваження”, що дало змогу визначити основний підхід при характеристиці правового статусу Головдержслужби. Зазначено, що центральним елементом правового статусу Головдержслужби є її компетенція, яка розглядається як “повноваження та інші права й обов’язки” Головдержслужби.

Аналіз і характеристика повноважень Головдержслужби дали підставу виокремити такі основні з них: а) забезпечення й реалізація кадрової політики у сфері державної служби; б) законопроектна і нормотворча діяльність; в) взаємодія з державними органами; г) професійне навчання; д) державний контроль; ж) методичне керівництво; з) стимулювання і соціально-економічне забезпечення державних службовців; і) інші.

З огляду на те, що повноваження Головдержслужби щодо забезпечення й реалізації кадрової політики у сфері державної служби є визначальними в діяльності Головдержслужби, їм приділено значну увагу, що дало змогу визначити такі основні напрямки її реалізації: підготовка і внесення в установленому порядку пропозиції щодо формування єдиної державної політики у сфері державної служби; аналіз кількісного та якісного складу державних службовців, надання пропозицій щодо підвищення ефективності роботи з кадрами та подання їх органам державної влади; ведення обліку даних державних службовців першої-третьої категорій посад; здійснення заходів щодо удосконалення механізму проведення конкурсного відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, атестації та щорічної оцінки виконання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань; підготовка пропозиції щодо

віднесення посад державних службовців та посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад; внесення пропозицій щодо присвоєння

рангів державним службовцям; ведення переліку державних органів, установ та організацій, посад керівних працівників і спеціалістів, яких віднесено до категорій посад державних службовців, а також реєстру посад державних службовців; визначення потреби органів державної влади, органів місцевого самоврядування у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації їхніх працівників та осіб, які перебувають у кадровому резерві; проведення в установленому порядку службових розслідувань із питань додержання державними службовцями Законів України “Про державну службу” і “Про засади запобігання та протидії корупції”, а також фактів порушення етики поведінки державного службовця тощо.

Визначено, що більше 50% повноважень Головдержслужби мають управлінський характер, що дає підстави віднести Головдержслужбу до такого виду ЦОВВ, як агентства, і запропоновано перейменувати Головдержслужбу, у контексті реформування ЦОВВ, на “Головне агентство державної служби України”. Назва “Головне” аргументована тим, що цей орган визначає й забезпечує реалізацію державної кадрової політики у сфері як державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування, тобто у сфері “публічної служби”. Окрім цього, державна служба розглядається як єдина система, яку становлять: державна цивільна служба, державна спеціалізована служба і державна мілітаризована служба.

У підрозділі 2.2. “Нормотворчість Головдержслужби” зазначається, що нормотворчість є одним з основних видів управлінської діяльності Головдержслужби, оскільки вона дає можливість забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної служби шляхом виконання як власних повноважень Головдержслужби, так і організації виконання повноважень інших державних органів виконавчої влади щодо державної служби.

Визначено та охарактеризовано правові засади здійснення нормотворчої діяльності, яку становлять: укази Президента України “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” і “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України”, Регламент Кабінету Міністрів України, Правила підготовки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, Регламент Головного управління державної служби України. Зазначено, що у правовому регулюванні нормотворчої діяльності Головдержслужби є суттєві прогалини, зокрема щодо законодавчого регулювання основних засад нормотворчої діяльності, і запропоновано передбачити відповідний розділ в Адміністративно-процедурному кодексі України.

Акцентовано увагу на тому, що підставою для розробки проекту нормативно-правового акта є: а) ухвалення Начальником Головдержслужби рішення про його підготовку на підставі відповідного акта та/або доручення Кабінету Міністрів України, Президента України, Верховної Ради України

та/або службової записки структурного підрозділу Головдержслужби, листа Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу або Школи вищого корпусу державної служби; б) план нормопроектної роботи Головдержслужби на відповідний рік.

Виокремлено суб'єктів нормотворчої діяльності Головдержслужби, якими є: а) структурний підрозділ Головдержслужби, до компетенції якого належать питання, що потребують нормативно-правового врегулювання; б) Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу; в) Школа вищого корпусу державної служби.

На підставі аналізу процедури нормотворчості виокремлено й охарактеризовано такі етапи: 1) підготовка проекту; 2) внутрішнє погодження проекту; 3) правова експертиза; 4) зовнішнє погодження проекту; 5) державна реєстрація нормативно-правового акта.

У *підрозділі 2.3. “Державний контроль Головдержслужби”* наголошується на тому, що важливим напрямком реалізації компетенції Головдержслужби є здійснення державного контролю у сфері державної служби.

Встановлено, що в залежності від підстав класифікації, можна виокремити такі види контролю Головдержслужби: 1) за об'єктом здійснення контрольних функцій: а) зовнішній (щодо інших державних органів виконавчої влади, державних установ та організацій, на які поширюється дія Закону “Про державну службу”); б) внутрішній (щодо ЦА Головдержслужби, територіальних органів і відомчих установ); 2) за формою здійснення контролю: а) перевірка; б) моніторинг; в) обов'язкова спеціальна перевірка.

Визначено, що різновидами зовнішнього контролю у сфері державної служби є: а) обов'язкова спеціальна перевірка; б) моніторинг. Встановлено, що обов'язкова спеціальна перевірка здійснюється стосовно відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється: а) Президентом України; б) Кабінетом Міністрів України; в) Главою Адміністрації Президента України; д) Керівником Державного управління справами. Виокремлено стадії та етапи процедури обов'язкової спеціальної перевірки: 1) порушення справи про перевірку: а) підготовка подання про призначення особи на посади; б) письмова згода кандидата на проведення перевірки; в) витребування з останнього місця роботи кандидата його особової справи; г) співбесіда (за необхідності); 2) подання запиту щодо відомостей про кандидата; 3) оцінка результатів перевірки й доведення їх до зацікавлених осіб: а) одержання Головдержслужбою результатів перевірки; б) доведення результатів перевірки до відома або Адміністрації Президента, або Міністра Кабінету Міністрів України, або Керівника Державного управління справами; в) доведення результатів перевірки до відома кандидата на зайняття посади, стосовно якого здійснювалася така перевірка; 4) з'ясування та уточнення матеріалів перевірки.

Зазначено, що такий пасивний контроль, як моніторинг, останнім часом знаходить дедалі більш широке застосування в діяльності Головдержслужби. Виокремлено й охарактеризовано такі види моніторингу за об'єктом його

здійснення: 1) щодо працевлаштування магістрів за спеціальностями галузі знань “Державне управління”; 2) щодо підготовки проектів Twinning в Україні; 3) щодо професійного зростання переможців та лауреатів щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”.

Третій розділ “Організаційно-структурна характеристика Головдержслужби” складається з трьох підрозділів, в яких досліджуються питання щодо взаємодії Головдержслужби з іншими державними органами, структури й організації діяльності Головдержслужби.

У підрозділі 3.1. “Взаємодія Головдержслужби з іншими державними органами” увага акцентується на тому, що взаємодія Головдержслужби з іншими державними органами дозволяє визначити її місце в системі органів виконавчої влади та особливості взаємозв’язків з ними. Визначено, що поняття “взаємодія” включає в себе такі чинники, як: а) координація; б) спрямування; в) підзвітність; г) підконтрольність; д) погодження.

У підрозділі визначено особливості взаємодії Головдержслужби з:

1) Верховною Радою України, яка знаходить свій прояв у таких управлінських діях, як: а) розроблення законопроекту [визначення: орієнтовної назви законопроекту; проблеми, яка потребує законодавчого врегулювання; підстав для розроблення законопроекту; строків внесення законопроекту до Кабінету Міністрів]; б) погодження законопроекту [виокремлено й охарактеризовано три види погодження: щодо проектів актів, які розроблені іншими державними органами і надійшли на погодження до Головдержслужби; щодо проектів актів Президента України; щодо закону, що надійшов на підпис Президентові України]; в) супроводження законопроекту [виокремлено й охарактеризовано два види супроводження: поданого Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України; внесених народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України]; г) експертиза законопроекту;

2) Кабінетом Міністрів України, яка реалізуються через: спрямування, координацію, підвідомчість, підзвітність і підконтрольність. Зазначено, що спрямування й координація – це відносно нові форми взаємодії, які останнім часом набувають широкого застосування. Запропоновано авторське визначення понять: “спрямування” – це основних проблем, пріоритетів, питань і завдань у сфері державної служби, які набувають першочергового значення в діяльності Головдержслужби; координація – це погодження дій Головдержслужби з іншими державними органами щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби і здійснення функціонального управління у сфері державної служби;

3) з іншими центральними органами виконавчої влади, основною формою якого є: координація, контроль, моніторинг, функціональне обстеження. Значної уваги приділено функціональному обстеженню як формі взаємодії, яка останнім часом набуває особливого значення (меті, об’єктам обстеження, процедури).

Приділено увагу зарубіжному досвіду інституційного забезпечення управління державною службою в частині їхньої підвідомчості, підконтрольності й відповідальності (Литва, Латвія, Польща) та визначення можливостей впровадження цього досвіду в умовах України.

У підрозділі 3.2. “Структура Головдержслужби” зазначається, що структуру Головдержслужби становлять Центральний апарат Головдержслужби (далі – ЦА Головдержслужби), територіальні органи Головдержслужби та відомчі установи.

Охарактеризовано повноваження елементів структури ЦА Головдержслужби, яку становлять: начальник і його заступники, підрозділи [а) управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника та кадрової роботи; б) юридичний департамент; в) адміністративно-фінансовий департамент; г) департамент персоналу державних органів та місцевого самоврядування; д) управління організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; ж) департамент модернізації державної служби: відділ аналізу політики і стратегічного планування], і визначено необхідність їхньої реорганізації з метою усунення дублювання посадових обов’язків і повноважень.

Визначено, що в структурі ЦА Головдержслужби створюються колегіальні органи для вирішення важливих питань подальшого розвитку державної служби, її адаптації до стандартів ЄС та вирішення інших питань, які потребують обговорення та спільного вирішення. Встановлено, що систему цих органів становлять: колегія, експертно-координаційна рада з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і методичного забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, експертна рада при Начальнику Головдержслужби з підготовки пропозицій щодо рішень з окремих кадрових питань, наукова рада, рада Школи вищого корпусу державної служби.

Особливої уваги приділено визначенню правового статусу територіальних органів Головдержслужби – управлінням Головдержслужби в АРК, областях, м. Києві та Севастополі з огляду на неоднозначність підходів щодо необхідності їхнього створення й функціонування.

Зазначено, що структуру Головдержслужби характеризують її підвідомчі установи, якими є Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [визначено, що основними напрямками його діяльності є: а) участь у реформуванні публічної адміністрації, наближення її до стандартів Європейського Союзу; б) удосконалення механізму використання в Україні інституціональних інструментів Європейського Союзу Twinning, TAIEX і SIGMA; в) підвищення професійного рівня державних службовців; г) поліпшення роботи з інформування суспільства з питань європейської інтеграції; д) посилення якості та розширення спектру наукових досліджень і практичних розробок, спрямованих на удосконалення державної служби та державного управління], Школа вищого корпусу державної служби [утворена з метою: а) сприяння становленню і розвитку вищого корпусу державної служби (державних службовців, що займають посади першої та другої категорій); б) створення інституціональних передумов для забезпечення лідерства у проведенні реформи державної служби та державного управління; в) сталості й наступності функціонування системи державної служби, а також її оперативного реагування на вимоги, що виникають у зв’язку з процесами суспільної трансформації, економічного розвитку,

європейської інтеграції України].

У *підрозділі 3.3. “Організація діяльності Головдержслужби”* досліджуються теоретичні, правові та організаційні аспекти організації діяльності апарату Головдержслужби.

Зазначено, що Головдержслужба забезпечує процес управлінської діяльності на підставі Закону “Про державну службу”, відповідно до системи управління якістю побудованої з урахуванням ДСТУ ISO 9001:2001, зокрема Настанови з якості діяльності Головдержслужби, Політики Головдержслужби та методики процесу “Моніторинг діяльності та удосконалення” шляхом планування своєї роботи, її організації та контролю за виконанням поставлених завдань.

Визначено й охарактеризовано структуру організації діяльності Головдержслужби, яку становлять: 1) планування: стратегічне [визначення: а) політики та місії Головдержслужби; б) цілей діяльності Головдержслужби та критеріїв їх досягнення; в) завдань та програм, які докладно розкриватимуть, що буде зроблено для досягнення стратегічних цілей у кожному плановому році] і поточне [визначення: а) переліку основних заходів щодо виконання завдань стратегічного плану; б) розподілу робіт у часі; в) розподілу робіт серед виконавців; г) контролю за виконанням стратегічного плану]; 2) розподіл посадових обов’язків; 3) організація роботи з документами; 4) електронне урядування [а) удосконалення веб-сайтів (внутрішнього й офіційного – українською, англійською та російською мовами); б) інтеграція веб-сайтів територіальних органів до порталу Головдержслужби на єдиній технології з доступом через геоінформаційну систему; в) упровадження інтегрованого електронного документообігу між територіальними органами Головдержслужби, центрального апарату та Секретаріату Кабінету Міністрів України з використанням спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи та електронного цифрового підпису; г) створення й введення Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України; д) розроблення й застосування ідеології “електронний державний службовець” з використанням ІР-телекомунікаційної інфраструктури];

5) проведення нарад [а) апаратні: планові щотижневі; щопіврічні наради апарату; наради в режимі відеоконференцій з використанням ІР-технологій; б) робочі наради; в) оперативні наради керівництва; г) координаційні міжвідомчі наради]; б) звітування про діяльність.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства щодо адміністративно-правового статусу Головдержслужби.

1. Головдержслужба – це центральний орган виконавчої влади, який бере участь у визначенні та забезпеченні реалізації державної кадрової політики у

сфері публічної служби, тобто здійснює функціональне управління у цій сфері. Враховуючи, що переважна більшість повноважень Головдержслужби має державний управлінський характер, Головдержслужбу слід зарахувати до такого виду ЦОВВ, як агентства. Сфера поширень повноважень Головдержслужби – публічна служба [державна служба (цивільна служба, спеціалізована служба, мілітаризована служба) і служба в органах місцевого самоврядування] – дає підстави для визначення її назви, як “Головне агентство державної служби України”.

2. Структуру адміністративно-правового статусу Головдержслужби становлять такі елементи, як: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності. При цьому, визначальними елементами правового статусу Головдержслужби є завдання, принципи і функції, центральними – компетенція і взаємодія, допоміжними – структура і організація діяльності.

3. Встановлено, що принципи діяльності Головдержслужби є похідними від принципів державної служби, принципів управління державною службою і принципів діяльності органів виконавчої влади і являють собою систему визначальних ідей і положень, яку становлять принципи: а) верховенства права, зокрема як пріоритет прав та свобод людини і громадянина, гуманізм та справедливість; б) законності, як діяльність на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; в) відкритості, як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення органу, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; г) неупередженості, як обов’язок органу та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, у разі його наявності, та вживати заходів для його подолання; д) ефективності, як обов’язок забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв’язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; ж) підконтрольності, як обов’язковий внутрішній та зовнішній контроль за діяльністю Головдержслужби, у т.ч. й судовий; з) відповідальності, як обов’язок нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

4. У рамках реалізації такої важливої функції Головдержслужби, як адаптація державної служби до стандартів ЄС, особливу увагу має бути зосереджено на таких напрямках, як: а) суміщення політичних і адміністративних повноважень у межах однієї посади; б) підвищення ефективності системи управління державною службою; в) проходження державної служби в державних органах, діяльність яких регламентується спеціальним законодавством; г) забезпечення участі державних службовців у розробленні та забезпеченні реалізації державної кадрової політики; д) впровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців; ж) удосконалення системи оплати праці державних службовців; з) надання державних послуг та нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців; і) добір, призначення на посади, просування по службі, ротація державних службовців та їх професійне навчання.

5. Нормотворча діяльність є правовою формою реалізації повноважень

Головдержслужби щодо управління у сфері державної служби, визначених насамперед Законом України “Про державну службу” щодо: а) прогнозування і планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах; б) забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті; в) розробки і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті; г) розробки, координації і контролю здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті; д) здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору державних службовців в державних органах та їх апараті; ж) організації навчання і професійної підготовки державних службовців державних органів та їх апарату; з) контролю дотримання визначених законодавством умов реалізації громадянами права на державну службу; і) організації, координації та забезпечення умови для розвитку наукових досліджень із питань державної служби.

6. Одним із пріоритетних напрямків функціонування Головдержслужби є удосконалення системи управління якістю Головдержслужби, її територіальних органів і підвідомчих установ. Визначено, що до основного переліку адміністративних послуг, що надаються центральним апаратом, територіальними органами та підвідомчими установами Головдержслужби, належать: а) надання відповідей на звернення громадян, листи організацій та установ у межах компетенції Головдержслужби; проведення службових розслідувань; б) надання консультацій та довідок щодо локальних версій системи “Картка” органам державної влади; в) консультативне та методичне забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; г) організація підготовки магістрів у галузі знань “Державне управління”; д) створення умов для перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування; ж) організація проведення комунікативних заходів із питань державної служби; з) формування та ведення переліку державних органів, посади керівників і спеціалістів яких віднесено до категорій посад державних службовців, та інформації про правову основу їх організації і розвитку; і) попередній розгляд та підготовка висновків щодо призначення на посади та звільнення з посад окремих категорій державних службовців; ї) погодження продовження терміну перебування на державній службі; формування та ведення центральної бази даних державних службовців I–VII категорій і надання інформації з неї тощо.

7. Встановлено, що основними стратегічними напрямками міжнародного співробітництва Головдержслужби України на 2009 – 2011 рр. є: а) побудова сучасної системи управління персоналом на державній службі; б) модернізація системи професійного навчання державних службовців та розвиток спроможності Школи вищого корпусу державної служби; в) розширення можливостей для залучення міжнародної технічної допомоги; г) використання електронного урядування у функціональному управлінні державною службою; д) удосконалення системи планування та координації державної політики; ж) упорядкування системи та структури органів виконавчої влади.

8. Реалізація повноважень Головердержслужби щодо забезпечення професійного навчання здійснюється щодо: а) визначення разом з іншими органами державної влади пріоритетних напрямів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння направленню на навчання за кордон державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (у тому числі тих, хто направляється за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги), аналізує та веде облік відповідних відомостей; б) здійснення заходів щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи із запобігання проявам корупції серед зазначених осіб та додержання етики поведінки державного службовця; в) участь у формуванні і розміщенні державного замовлення на підготовку фахівців за спеціальністю або напрямом підготовки “державне управління” та контроль за його виконанням, укладення державних контрактів з відповідними вищими навчальними закладами та закладами післядипломної освіти і контроль за їх виконанням; г) організація конференцій, семінари і наради з питань державної служби; д) визначення разом з органами державної влади вимог до навчальних закладів для навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, проведення конкурсного відбору таких закладів, участь у їх ліцензуванні та акредитації, а також у сертифікації та погодженні освітньо-професійних програм підготовки і професійних програм підвищення кваліфікації.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Стець О.М. Гарантії захисту прав громадян України у сфері державної служби / О.М. Стець // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 25. / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. М.О. Баймуратов. – О. : Юрид. л-ра, 2005. – С.176–180.
2. Стець О.М. Функції Головного управління державної служби України / О.М. Стець // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 55 / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2010. – С. 354–359.
3. Стець О.М. Принципи управління державною службою України / О.М. Стець // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 57 / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – С. 98–106.
4. Стець О.М. Цілі, завдання і функції управління державною службою в Україні / О.М. Стець // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 58 / Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2010. – С. 249–256.
5. Стець О.М. Правовий статус територіальних органів Головного управління державної служби України / О.М. Стець // Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики : зб. допов. щоріч. Всеукр.

громад. слухань (Одеса, 15–17 вересня 2010 р.) / Ред. кол. Т.В. Мотренко (голов. ред.) [та ін.]. – О. : Юрид. л-ра, 2010. – 304 с. – С. 109–112.

6. Стець О.М. Контрольні функції Головного управління державної служби України / О.М. Стець // Генезис публічного права: від становлення до сучасності : зб. наук. праць / За ред. С.В. Ківалова, В.О. Тулякова, О.В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2010. – 428 с. – С. 296–298.

7. Стець О.М. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу як орган управління державною службою / О.М. Стець // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. професор.-виклад. складу, 20–21 травня 2011 р., м. Одеса, Т. 2. / Відп. ред. д-р. юрид. наук В.М. Дрьомін // Національний університет “Одеська юридична академія”. – О. : Фенікс, 2011. – 478 с. – С. 32–34.

АНОТАЦІЯ

Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет “Одеська юридична академія”, Одеса, 2011.

Дисертація присвячена науковому дослідженню правового статусу Головдержслужби у контексті реформування центральних органів виконавчої влади. Визначено структуру правового статусу Головдержслужби, яку становлять: завдання, принципи, функції, компетенція, взаємодія, структура, організація діяльності. Проаналізовано чинне законодавство та визначено прогалини та колізії щодо правового статусу Головдержслужби. Виокремлено та охарактеризовано основні завдання, принципи та функції Головдержслужби. Визначено структуру такого елементу правового статусу, як “взаємодія”, яку становлять координація, спрямування, підзвітність, підконтрольність, погодження. Значної уваги приділено характеристиці повноважень Головдержслужби, його нормотворчості і структури.

Ключові слова: Головдержслужба, завдання і функції, взаємодія, нормотворчість, методичне забезпечення, головне агентство.

АННОТАЦИЯ

Стець О.Н. Административно-правовой статус Главного управления государственной службы Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет “Одесская юридическая академия”, Одесса, 2011.

Диссертация посвящена научному исследованию правового статуса Главгосслужбы в контексте реформирования системы органов исполнительной

власти. Определена структура правового статуса Главгосслужбы, которую составляют: задачи, принципы, функции, компетенция, взаимодействие, структура, организация деятельности. Установлено, что определяющими элементами статуса являются задачи, принципы и функции, главными – компетенция и взаимодействие, вспомогательными – структура и организация деятельности.

Сделан вывод о том, что Главгосслужба является центральным органом исполнительной власти, на которую возлагается такая главная задача, как определение и обеспечение реализации государственной кадровой политики в сфере государственной службы. Учитывая тот факт, что основными функциями Главгосслужбы являются управленческие функции, предложено отнести Главгосслужбу к такому виду ЦОИВ, как агентства, и переименовать ее в Главное агентство государственной службы Украины.

Особое внимание уделено исследованию действующего законодательства о статусе Главгосслужбы и сделан вывод о приоритете подзаконного нормативного регулирования этого статуса и недооценке роли законов, в частности, Закона “О государственной службе”.

Отмечено, что большое количество решений Конституционного Суда Украины по вопросам о государственной службе является еще одним аргументом для преимущественного регулирования вопросов Главгосслужбы исключительно посредством законов.

Осуществлено размежевание понятий “компетенция” и “полномочия”, сделан вывод о том, что первое понятие является более объемным и включает в себя второе. Именно под этим углом охарактеризованы основные полномочия Главгосслужбы.

Впервые выделены и охарактеризованы такие основные функции Главгосслужбы, как: законотворчество и нормотворчество, адаптация института государственной службы к стандартам ЭС, реализация кадровой политики, профессиональное обучение, предупреждение проявлений коррупции, функционирование системы управления качеством, международное сотрудничество, предоставление административных услуг.

Получило дальнейшее развитие положение об основных направлениях международного сотрудничества Главгосслужбы с другими государствами.

Сделан вывод о том, что основными принципами деятельности Главгосслужбы являются принципы: а) верховенства права; б) законности; в) открытости; г) непредвзятости; д) эффективности; ж) подконтрольности; з) ответственности.

Проанализирован зарубежный опыт правового регулирования статуса специальных органов управления государственной службой (Латвия, Литва, Польша, Чехия) и определены возможности использования этого опыта в условиях Украины.

Ключевые слова: Главгосслужба, задачи и функции, взаимодействие, нормотворчество, методическое обеспечение, главное агентство.

SUMMARY

Stets O. M. Administrative-legal status of the Head Department of state service of Ukraine. – Manuscript.

Thesis gaining a scientific degree of a candidate of jurisprudence in special 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2011.

Dissertation is devoted to the scientific research of the legal status of the Head Department of state service of Ukraine in the context of central bodies of executive power reformation. There is defined the status of the Head Department of state service of Ukraine that contains the following: aims, principles, functions, competence, interaction, structure, organization of activity. Current legislation is analyzed and flaws and collisions concerning the status of the Head Department of state service of Ukraine are defined. Main aims, principles and functions of the Head Department of state service of Ukraine are allocated and characterized. The structure of the legal status element that is called “interaction” is defined, that structure contains coordination, direction, accountability, being under control, conformity. Special attention is devoted to the Head Department of state service of Ukraine competence, its rule-making and structure.

Key words: the Head Department of state service of Ukraine, aims and functions, interaction, rule-making, methodical provision, main agency.