

О. Ю. Дрозд

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ

## СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*У статті досліджено систему адміністративного законодавства у сфері проходження державної служби. Доведено, що система адміністративного законодавства у сфері державної служби спрямована передусім на те, щоби врегулювати всю сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі її проходження державними службовцями, і забезпечити належний механізм її реалізації. Наголошено, що адміністративне законодавство є чи не єдиною ключовою підставою організації та діяльності державного апарату управління, частиною якого є також сфера проходження державної служби.*

**Ключові слова:** система, адміністративне законодавство, нормативно-правовий акт, проходження державної служби.

**Постановка проблеми.** Будь-яка сфера суспільних відносин потребує правого врегулювання. Обумовлюється це необхідністю упорядкувати ці відносини та спрямувати їх на досягнення конкретного соціального блага. Саме завдяки праву діяльність суб'єктів правовідносин набуває регулюючого впливу, що дає можливість забезпечити реалізацію головної мети державного управління – упорядкування суспільних відносин із метою виконання завдань і функцій держави. У разі настання певних адміністративно-правових юридичних фактів усі складники галузі адміністративного права (адміністративно-правові норми, правові інститути та підгалузі) переходять до безпосередньої дії усіма своїми заходами впливу на певні групи, комплекси суспільних відносин, поведінку відповідних суб'єктів. При цьому самі суб'єкти беруть активну участь в адміністративно-правовому регулюванні. Залежно від юридичного характеру адміністративно-правового впливу вони реалізують його за допомогою виконання, використання або дотримання правових норм.

**Стан дослідження.** Дослідженню окремих аспектів адміністративно-правового регулювання проходження державної служби присвячена увага в наукових працях М.М. Бурбики, А.С. Васильєва, Ю.М. Грошового, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, П.М. Каркача, М.В. Косюти, В.І. Малюги, І.Є. Марочкіна, М.І. Мичка, О.Р. Михайленка, В.М. Підгородинського, М.О. Потебенька, Є.М. Поповича та інших. Однак

в умовах реформування державної служби зазначена проблематика залишається актуальною.

Саме тому **мета статті** – розглянути систему адміністративного законодавства у сфері проходження державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Систему адміністративного законодавства у сфері проходження державної служби становлять: Конституція України; закони України; міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.

Конституція України визначила державну службу як найважливіший інститут у справі розвитку української державності. Звідси випливає, що процес проходження державної служби має розвиватися й реформуватися на підставі визначених Конституцією України засад, оскільки вони є нормами прямої дії. До таких засад варто віднести: основи конституційного ладу; права, свободи й обов'язки людини і громадянина; інститут президентства; інститут законодавчої влади; інститут виконавчої влади; інститут судової влади; інститут прокуратури; інститут місцевого самоврядування. На основі викладеного можна стверджувати, що інституціональні положення проходження державної служби, які так чи інакше встановлюють державно-службові відносини, вміщено в різних розділах Конституції України.

Стаття 38 розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конститу-

ції України закріплює право громадян брати участь в управлінні державними справами. Зокрема, вона визначає рівне для всіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1]. В основу цієї норми покладено вихідні ідеї Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ухваленого 16 грудня 1966 р., згідно з яким кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень право й можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників. Під час прийому на державну службу не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, з причин політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками, а також інших обставин для громадян, чия професійна підготовка відповідає вимогам щодо відповідної посади [2].

Конституція України також дотично визначає певні умови призначення на посади та проходження державної служби, у тому числі й прийняття присяги. Державні службовці мають певний правовий статус. Для державного службовця визначено особливі умови вступу на державну службу, проходження та припинення служби. Вони реалізують надані їм повноваження, функції як усередині органу державної влади, так і щодо зовнішніх суб'єктів права (громадян, інших організацій тощо). Конституцією України для державних службовців, як і для всіх громадян України, встановлюються право на повагу до його гідності, право на свободу та особисту недоторканність, гарантія на недоторканність житла та інші права й гарантії, визначені Основним законом держави.

Ще одним конституційним положенням, яке безпосередньо стосується визначення того, яким чином має бути регламентована та реалізована діяльність державних органів, у тому числі у сфері проходження державної служби, є положення статті 19 Конституції України, згідно з якими органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, передбачені Конституцією та законами України [1].

Виключно законами України відповідно до статті 92 Конституції України визначаються організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організація дер-

жавної статистики та інформатики тощо. Так, Закон України «Про державну службу» визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави та суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях і досягненнях [3]. Цей Закон є основоположним для державних службовців у процесі проходження ними державної служби. Він є тим підґрунтям, на підставі якого ухвалено цілу низку нормативно-правових актів, що остаточно унормували питання формування, реалізації та припинення державно-службових відносин державними службовцями, їхнього статусу, кар'єри, класифікації, прав, обов'язків, повноважень, відповідальності, матеріального та соціально-побутового обслуговування тощо.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень державними службовцями під час проходження державної служби [4].

Закон України «Про очищення влади» закріплює правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації), у тому числі й серед державних службовців, для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні [5].

Треба зазначити, що закони самі по собі не мають можливості розв'язувати конкретні проблеми з причини узагальнювального характеру та наявності певних закономірностей у суспільних відносинах. Тим більше, державна служба розвивається та потребує оперативного регулювання. Воно здійснюється нормативними актами Президента України та Кабінету Міністрів України [6, с. 141]. Саме ці акти розкривають і деталізують окремі положення законів та закріплюють механізм їх реалізації, є результатом нормотворчої діяльності компетентних органів держави. В адміністративному праві, як відомо, підзаконні нормативно-правові акти відіграють більше ніж суттєве значення.

Постанови Верховної Ради України регулюють невідкладні питання, віднесені до компетенції законодавчого органу держави. Саме

з їхньою допомогою парламент оперативно реагує на ті чи інші актуальні питання в різних сферах суспільних відносин, зокрема у сфері проходження державної служби. За допомогою постанов вводяться в дію нові закони, скасовуються чинні та вносяться зміни до вже ухвалених тощо.

Президент України видає нормативні акти відповідно до реалізації його повноважень, визначених у статті 106 Конституції України, які в контексті джерел адміністративного права насамперед стосуються організації та діяльності органів виконавчої влади, в тому числі й процесу проходження державної служби. Наприклад, указами Президент звільняє та призначає голів місцевих державних адміністрацій, присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини, нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними, підписує закони, ухвалені Верховною Радою України, і має право вето щодо них (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України тощо.

За волею Президента України формується державна кадрова політика у сфері проходження державної служби. Так, Указом Президента України від 1 лютого 2012 року схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки. Ця Стратегія визначає мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика. Відповідно, метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [7]. Наступну сходинку в адміністративному законодавстві у сфері проходження державної служби відведено постановам (мають нормативний характер) і розпорядженням (мають індивідуальний характер) Кабінету Міністрів України, що приймаються на підставі ст. 116 Конституції України та є загальнообов'язковими на всій території держави.

Так, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» визначає механізм обчислення стажу державної служби [8]; Постанова «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця зі щорічної

відпустки» визначає процедуру відкликання державного службовця зі щорічної відпустки [9]; Постанова «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» визначає процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, метою якого є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки [10], та ряд інших.

Окрему увагу варто приділити міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тому до адміністративного законодавства належать лише міжнародні угоди та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Парламентом і відповідно до статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Міжнародні договори не можуть і не повинні суперечити Основному закону держави.

Загалом варто вказати про досить широке застосування міжнародних нормативно-правових актів як адміністративного законодавства. Так, складовою його частиною є Конвенція Міжнародної організації праці «Про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі» № 151, ухвалена 27 червня 1978 року в Женеві [11], та Рекомендації щодо процедур визначення умов зайнятості на державній службі № 159 від 27 червня 1978 р. [12]. Ухвалення цих нормативних документів було обумовлено рядом чинників, серед яких варто виділити такі:

– по-перше, у багатьох країнах значно розширилась діяльність державної служби, що зумовило потребу в існуванні розумних трудових відносин між державними органами влади та організаціями державних службовців;

– по-друге, виникли та почали успішно розвиватися різні політичні, соціальні й економічні системи держав – членів ООН, досвід яких викликав особливий інтерес (наприклад, щодо відповідних функцій центральних і місцевих органів, федеральних органів влади, органів влади штатів і провінцій, державних підприємств і різних видів автономних чи напіваавтономних державних органів, а також щодо того, що стосується характеру трудових відносин);

– по-третє, було прийнято ряд пропозицій щодо свободи об'єднання та процедур визначення умов зайнятості на державній службі тощо. Норми цієї Конвенції застосовуються до всіх осіб, зайнятих у державних органах, якщо тільки до них не можуть бути застосовані більш

сприятливі положення інших міжнародних трудових конвенцій.

Вагому роль у процесі укладення двосторонніх угод у сфері проходження державної служби відіграє Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба), яке відповідно до Указу Президента України «Питання управління державною службою в Україні» є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом та утворене для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою [13]. Міжнародне співробітництво та налагодження зв'язків з іноземними партнерами з метою залучення новітнього досвіду у сфері державного управління є важливим напрямом роботи Національного агентства України з питань державної служби.

У Нацдержслужбі станом на 2016 рік діють такі двосторонні договори:

– Угода про співробітництво у сфері державної служби між Національним агентством України з питань державної служби та головою державної служби Республіки Польщі. Її мета – співробітництво між Сторонами шляхом створення можливостей для обміну інформацією та досвідом у сфері державної служби. Пріоритетними напрямами співробітництва є: обмін кращими практиками та досвідом щодо впровадження законодавства про державну службу; питання управління персоналом на державній службі; підвищення ефективності та результативності державної служби, зокрема шляхом впровадження сучасних моделей управління якістю в державних установах.

– Лист про наміри між агентством України з питань державної служби та Німецьким товариством міжнародного співробітництва. Цей Лист спрямований на співробітництво щодо імплементації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента від 12.01.2015 № 5. У межах Листа про наміри Сторони можуть здійснювати: обмін досвідом із питань державної служби; організацію та проведення професійного навчання державних службовців та осіб місцевого самоврядування; організацію заходів з метою належної реалізації законодавства про державну службу.

– Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво між Національним агентством України з питань державної служби та Міжнародною благодійною організацією «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Укра-

їні». Він орієнтований на реалізацію проекту «Навчальні програми професійного зростання», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку. Мета – отримання нових знань і навичок задля покращення суспільного та економічного стану України; формування мережі професіоналів для поширення та застосування міжнародного досвіду, знань і навичок в Україні; надання технічної допомоги міністерствам та іншим органам державної влади; надання консультативної підтримки Уряду України у здійсненні реформ та інтеграції України з Європейським союзом; надання консультативної допомоги в координації з багатосторонніми та двосторонніми ініціативами у сфері технічної допомоги й дипломатичних ініціатив для України.

– Протокол про наміри між Національним агентством України з питань державної служби та Центром зі зниження ризиків корупції в оборонному секторі (Норвегія) щодо співпраці та обміну інформацією стосовно запровадження нової редакції проекту закону України «Про державну службу». Головна його мета полягає у наданні допомоги у встановленні в Україні політично неупередженої та професійної державної служби, що базується на загальних європейських принципах державного управління (2014), Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Реформа державної служби в Європі» № 1617 (2003), Конвенції ООН проти корупції 2003 року, меритократичних принципах, що підвищать таким чином стійкість системи державного управління до корупційних впливів і зменшать корупційні ризики.

– Лист про наміри щодо співробітництва між Національним агентством України з питань державної служби та Фондом Ганса Зайделя. Спільні заходи, передбачені Листом про наміри, такі: обмін досвідом і знаннями щодо інструментів управління людськими ресурсами в державній службі на основі компетентнісного підходу; обмін досвідом стосовно оцінювання державних службовців; консультування з питань розроблення та впровадження нового законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [14].

**Висновок.** Таким чином, система адміністративного законодавства у сфері державної служби спрямована передусім на те, щоб врегулювати усю сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі її проходження державними службовцями та забезпечити належний ме-

ханізм її реалізації. З викладеного можна зробити висновок, що адміністративне законодавство є чи не єдиною ключовою підставою організації та діяльності державного апарату управління, частиною якого є також сфера проходження державної служби. Таке значення адміністративно-правового регулювання відіграє ключову роль у сфері проходження державної служби. Як стверджується в літературі, цілісність державного механізму забезпечується єдиними принципами організації та діяльності державних органів, підприємств і установ, спільними цілями [15, с. 74]. Тобто увесь обсяг нормативно-правових актів законного, підзаконного та міжнародного характеру спрямований на підвищення ефективності та результативності державної служби, на формування якісного державного апарату, спроможного оптимально виконувати завдання та функції держави, забезпечувати її розвиток як демократичної, соціальної, правової, високорозвиненої та конкурентоспроможної держави

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
3. Про державну службу : Закон України// Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
4. Про запобігання корупції : Закон України// Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Про очищення влади : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
6. Оболенський О.Ю. Державна служба : [підручник] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
7. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
8. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>.
9. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF>.
10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.
11. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151: міжнародний документ Міжнародної організації праці від 27 червня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993\\_187](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_187).
12. Рекомендації щодо процедур визначення умов зайнятості на державній службі № 159: міжнародний документ Міжнародної організації праці від 27 червня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993\\_272](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_272).
13. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 року № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/769/2011>.
14. Двостороння співпраця з країнами партнерами / Офіційний портал Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/page/dvostoronnya-spivpracya-z-krayinamy-partneramy>.
15. Волинка К.Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.

**Дрозд А. Ю. Система административного законодательства в сфере прохождения государственной службы**

*В статье исследована система административного законодательства в сфере прохождения государственной службы. Доказано, что система административного законодательства в сфере государственной службы направлена в первую очередь на то, чтобы урегулировать всю совокупность общественных отношений, возникающих в процессе ее прохождения государственными служащими, и обеспечить надлежащий механизм ее реализации. Отмечено, что административное законодательство выступает чуть ли не единственной ключевой основой организации и деятельности государственного аппарата управления, частью которого является также сфера прохождения государственной службы.*

**Ключевые слова:** система, административное законодательство, нормативно-правовой акт, прохождение государственной службы.

**Drozd A. Yu. Administrative law system in the field of public service**

*In the article the system of administrative law in the field of civil service. It is proved that the system of administrative law in the civil service is aimed primarily at how to regulate the whole set of social relations that arise in the course of the civil servants and ensure a proper mechanism for its implementation. Emphasized that administrative acts or legislation is a key reason the organization and activities of state administrative apparatus, which is also part of the scope of the civil service.*

**Key words:** system, administrative law, legal act of civil service.