

проявів природі адміністративної юстиції. Проаналізовано декілька груп прав, які потенційно захищаються при позиціонуванні суб'єкта владних повноважень як позивача в адміністративному процесі.

Ключові слова: держава, адміністративний процес, позивач, відповідач, суб'єкт владних повноважень.

Резюме

Щавинский В. Р. Государство как субъект административного процесса: теоретическая конструкция и практическая реализация.

Статья посвящена рассмотрению государства как субъекта административного процесса. Акцентируется на возможности восприятия государства в качестве ответчика и в качестве истца в административном процессе. Внимание сосредоточено на сущности и соответствии этих двух проявлений природе административной юстиции. Проанализировано несколько групп прав, которые защищаются при позиционировании субъекта властных полномочий в качестве истца в административном процессе.

Ключевые слова: государство, административный процесс, истец, ответчик, субъект властных полномочий.

Summary

Schavinskij V. Government as a subject of the administrative process: theoretical design and practical implementation.

The article considers the state as a subject of administrative process. The attention is focused on the ability of perception States as a defendant and as a plaintiff in the administrative process. The focus is on nature and correspondence between these two manifestations of the nature of administrative justice. Analyzed several groups of rights that are protected by positioning the subject of authority as plaintiff in the administrative process.

Key words: the state, the administrative process, the plaintiff, the defendant, the subject of authority.

УДК: 342 (477)

Н. В. ЯНЮК

Наталія Володимирівна Янюк, кандидат юридичних наук, доцент Львівського національного університету імені Івана Франка

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОПОЗИЦІЇ З УДОСКОНАЛЕННЯ

Оновлення українського законодавства про службу в органах місцевого самоврядування визнано одним із головних напрямів адміністративної реформи, однак сам процес оновлення відбувається досить складно і повільно. На відміну від нового Закону України «Про державну службу», прийнятого парламентом 10 грудня 2015 р. і який набирає чинності з 1 травня 2016 р., ситуація із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» наразі залишається без змін.

Сьогодні реформа служби в органах місцевого самоврядування як ніколи актуальна, оскільки в Україні взято курс на децентралізацію влади і розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Ні в кого не викликає сумнівів той факт, що успішність проведення таких заходів значною мірою залежить від професійного рівня та компетентності службовців органів місцевого самоврядування. Вони найбільше знайомі з потребами населення і знаходяться у різних формах взаємовідносин з населенням, а це потребує оперативного реагування та вирішення тих чи інших ситуацій, надання різного виду адміністративних послуг і прийняття відповідних рішень.

Питання служби в органах місцевого самоврядування, хоча й рідше, ніж питання державної служби, ставали предметом наукового дослідження фахівців права і державного управління. Ці питання певною мірою відображені у працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, Ю. В. Делії, С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник, О. В. Петришина, Н. Г. Плахотнюк, В. П. Тимошука, Г. Й. Ткач, А. М. Школика та інших. Безпосередню увагу питанню служби в органах місцевого самоврядування приділив у своїх дослідженнях О. І. Бедний. Проте в ході реформування служби в органах місцевого самоврядування і прийняття нового закону назріла необхідність уточнення окремих положень, які потребують подальшого законодавчого регулювання.

Метою статі є проведення порівняльного аналізу положень чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з проектом нової редакції однойменного закону задля того, щоб виявити перспективи у правому регулюванні, а також з'ясувати, наскільки у новій редакції закону враховано загальноєвропейські стандарти публічної служби. Окрему увагу приділено аналізу законодавства Польщі, яка у свій час стикалася з подібними проблемами у процесі проведення реформи служби в органах місцевого самоврядування і змогла їх вирішити.

Для означення професійної службової діяльності в органах публічної адміністрації – державних органах і органах місцевого самоврядування у юридичній літературі все частіше використовують поняття «публічна служба»¹, але в чинному законодавстві України це поняття вживає лише Кодекс адміністративного

судочинства України. Кодекс відображає широкий підхід у розумінні публічної служби, оскільки це зумовлено потребою виокремити певну категорію спорів, які становлять предмет юрисдикції адміністративних судів. В усіх інших випадках законодавець розмежує поняття «державна служба» і «служба в органах місцевого самоврядування», результатом чого є два окремі закони.

Поняття «служба в органах місцевого самоврядування» відносно нове для законодавства України. Його поява зумовлена необхідністю органів місцевого самоврядування мати власний корпус професійних службовців. У ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що «органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати внутрішні адміністративні структури», що вимагає формування службового корпусу для забезпечення діяльності цих структур. Також наголошено на можливості органів місцевого самоврядування здійснювати добір «висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі»². Європейська хартія визначила орієнтири щодо формування національних інститутів служби в органах місцевого самоврядування.

Засади правового врегулювання службових відносин в органах місцевого самоврядування закладені в Конституції України, відповідно до ст. 5 якої здійснення територіальною громадою питань місцевого значення може відбуватися як безпосередньо (через місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання), так і через органи місцевого самоврядування, які для забезпечення своєї діяльності потребують спеціально підготовленого службового апарату. У ст. 38 Конституції України для громадян України закріплене рівне «право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Згідно зі ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»³ місцеве самоврядування здійснюється за принципом поєднання місцевих і державних інтересів, що покладає на службовців обов'язок враховувати місцеві інтереси і потреби населення при виконанні службових завдань. Завданням служби в органах місцевого самоврядування є реалізація як власних повноважень місцевого самоврядування, так делегованих державою повноважень. Можна виділити наступні завдання служби: 1) забезпечення самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, зокрема підготовка до прийняття рішень органів місцевого самоврядування, забезпечення їх виконання; 2) сприяння у реалізації прав і свобод особи у межах наданих повноважень, у тому числі щодо надання адміністративних послуг; 3) виконання делегованих державними органами повноважень. Особлива природа і завдання місцевого самоврядування визначили потребу у формуванні власної професійної служби і відповідного законодавчого закріплення організаційно-правових засад служби.

Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997р.) дія Закону України «Про державну службу» (1993 р.) була поширена на посадових осіб органів місцевого самоврядування. Така позиція законодавця не відображала специфіки і автономності служби в органах місцевого самоврядування як окремого виду публічної служби, тому з часом виникла цілком обґрунтована необхідність у прийнятті відповідного закону. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁴ був прийнятий 7 червня 2001 року. Головна мета цього Закону полягає у тому, щоб врегулювати правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначити загальні засади вступу та проходження служби, правовий статус, у тому числі й правові гарантії для посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 1 Закону подібно, як і щодо державної служби, однією з основних ознак названо «професійний характер діяльності на посадах». Однак додатково підкреслено, що така діяльність має відбуватися «на постійній основі».

Служба в органах місцевого самоврядування створюється і функціонує на певних принципах, які відображають її об'єктивну природу. Принципи визначають основні засади і закономірності розвитку служби, вони є основою формування вимог щодо підбору кадрів, особливостей проходження служби, виконання службових завдань, статусу службовців. Вони враховують особливості служби в органах самоврядування. Серед принципів у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено такі: поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Принципи умовно можна поділити на конституційні та організаційно-функціональні. Перша група є відображенням конституційних положень про визнання людини найвищою соціальною цінністю та гарантування місцевого самоврядування через забезпечення інтересів територіальної громади і надання якісних публічних послуг населенню. Відтак, принцип верховенства права є домінантою у формуванні нової моделі служби, до речі, його не закріпив Закон України «Про державну службу» 1993 року. Абсолютне визначення цього принципу дати неможливо, однак у Доповіді про верховенство права на 86 пленарному засіданні Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) від 25–26 березня 2011 р. було названо його складові, зокрема: 1) доступність законів (зрозумілість, чіткість і передбачуваність); 2) вирішення питань про суб'єктивні права на підставі законів, а не розсуду; 3) рівність перед законом; 4) здійснення влади на основі законності, справедливості й обґрунтованості; 5) права особи мають захищатися; 6) необхідність надання засобів для вирішення спорів у розумні строки і без невинуватих затрат; 7) судовий розгляд має бути справедливим; 8) держава має дотримуватися своїх обов'язків відповідно як до міжнародного, так і національного права⁵.

Конституційний Суд України визначив, що принцип верховенства включає не лише законодавство, а й «інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства»⁶. Це покладає на службовців вимогу визнавати і забезпечувати пріоритет прав, свобод та інтересів особи, а також при здійсненні своїх обов'язків дотримуватися як законів, так і моральних норм, враховуючи певні місцеві традиції. Це зумовлює необхідність оприлюднювати прийняті органами місцевого самоврядування рішення, забезпечувати доступність інформації про діяльність відповідних органів, а також враховувати думку громади при прийнятті обґрунтованих і безсторонніх рішень. Принцип верховенства права є універсальним, він визначає вимоги щодо діяльності службовців органів місцевого самоврядування, а разом з тим слугує гарантією захисту діяльності цих службовців від впливу політичних процесів, що сприяє стабільності служби. Він також є основною судовою вирішення спорів, що виникають з питань служби в органах місцевого самоврядування.

До організаційно-функціональних принципів слід віднести ті, які безпосередньо впливають на формування професійно підготовленого службового апарату та проходження служби в органах місцевого самоврядування, зокрема рівності доступу до служби, професіоналізму та відданості справі. До цієї групи необхідно віднести принципи персональної відповідальності за виконання службових обов'язків та правової й соціальної захищеності службовців. Ці принципи збалансовують один одного і мають сприяти забезпеченню пріоритету публічного інтересу над приватним. Так, у Рекомендаціях №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи передбачено, що держава має вжити відповідних заходів, аби створити належні умови соціального захисту та оплати праці публічного службовця, щоб уникнути загрози корупції або участі публічних службовців у діяльності, яка є несумісною з виконанням ними публічних обов'язків, інакше буде великий ризик того, що службовець візьме участь у діяльності, несумісній з виконанням публічних обов'язків.

Хоча Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. заклав основу для служби органів місцевого самоврядування, однак практика показала, що цього виявилось недостатньо, аби сформувати професійну службу. Назріла необхідність оновлення законодавства у названій сфері. На це вплинула потреба реформувати систему публічної служби згідно зі стандартами ЄС, а також прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу». Відповідно, був розроблений і 30 березня 2015 р. зареєстрований у Верховній Раді України проект нової редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489)⁷. Законопроект прийнятий за основу і знаходиться на доопрацюванні у комітетах парламенту.

У проекті Закону (№ 2489) були враховані вже наявні принципи, а також запропоновані нові, серед яких: ефективність, добросовісність; політична неупередженість; прозорість; стабільність. Позитивне значення мають принципи політичної неупередженості й стабільності, які можуть сприяти розмежуванню політичної діяльності і професійної, на зразок того, як це передбачено у новому Законі «Про державну службу» (2015 р.). На діяльність службовця органів місцевого самоврядування не повинні впливати зміни керівників органів, які перебувають на виборних посадах. Щоправда, зауваження викликає назва принципів «зорієнтованість на громадян» і «відповідальність», коректно було б закріпити – «пріоритет прав та інтересів громадянина» і «персональна відповідальність службовців».

Оскільки принципи є засадничими ідеями, на яких має формуватися цілісна модель служби в органах місцевого самоврядування, то положення нового закону повинні передбачити механізм їх застосування. У законодавстві деяких держав принципи не завжди викладені в окремій статті закону, однак вони передбачені у формі вимог до поведінки службовців. Наприклад, у Законі про публічну службу Литви ці положення викладені у ст. 3 «Основні принципи етики публічної служби і публічних службовців». Відмінний підхід відображений у Законі про публічну службу Естонії, зокрема у § 59 наголошено: «Публічний службовець зобов'язаний точно, вчасно, сумлінно, доцільно і безкорисливо виконувати свої обов'язки, керуючись публічними інтересами... Під час виконання службових обов'язків публічний службовець зобов'язаний керуватись також етичним кодексом публічної служби, який поданий у додатку до цього Закону»⁸.

У ст. 24 Закону про службовців органів самоврядування Польщі від 21 листопада 2008 р. закріплено пріоритет публічного інтересу над приватним, який визначено «засадничим обов'язком» для службовців самоврядування. До обов'язків також віднесено: дотримання Конституції Республіки Польщі та інших принципів права; сумлінне, старанне і безстороннє виконання повноважень; надання інформації органам, організаціям, фізичним особам, яка знаходиться у віданні службовця, якщо це не заборонено законом; дотримання таємниці, захищеної законом; гідно поводитися на службі і поза нею; розвивати вміння та професійну кваліфікацію⁹.

Правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні має три рівні: положення Конституції України; закони, підзаконні нормативно-правові акти. Формування цього виду служби включає низку заходів, серед яких: встановлення посад та визначення посадових повноважень; визначення способів та порядку заміщення посад; визначення правил проходження служби; встановлення підстав та порядку звільнення зі служби; визначення правового статусу службовців. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» залишається базовим для цього виду служби. Однак аналіз його положень свідчить, що він поширюється лише на діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, їх правовий статус та правові гарантії перебування на службі. Згідно зі ст. 2 Закону визначальною ознакою для посадової особи місцевого самоврядування здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримання заробітної плати за рахунок місцевого бюджету, що звужує коло службовців. Аналогічний підхід у визначенні посадової особи містить Закон України «Про державну службу» 1993 року. За таким під-

ходом статус багатьох службовців органів місцевого самоврядування залишився поза увагою законодавця. Це в певному сенсі обмежує розуміння служби в органах місцевого самоврядування, що закріплене у ст. 1 цього ж Закону. У проекті закону (реєстр. № 2489) цей недолік усунули, передбачено також регулювання діяльності службовців місцевого самоврядування (п. 7 ст. 1).

Недоліком чинного Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» є наявність положень щодо приватно-публічного регулювання служби. У ст. 7 наголошено на тому, що правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України («Про місцеве самоврядування в Україні»), «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (втратив чинність), цим та іншими законами України. Разом із тим у частині третій цієї статті зазначено, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених названим Законом. У ст. 20 цього Закону серед підстав припинення служби безпосередньо наголошено на пріоритеті норм трудового права: «Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», цим та іншими законами України». Розпорошеність норм у різних законодавчих актах не завжди дає змогу забезпечити належний порядок їх застосування. Слід також врахувати, що служба в органах місцевого самоврядування є різновидом публічної служби, завданням якої є забезпечення публічного інтересу, а тому пріоритет має належати нормам публічного права. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 2489) враховує цей момент. Проектом закону (№ 2489) передбачено регулювання низки важливих питань: умови вступу на посаду, умови і порядок проведення конкурсу на заміщення посади, вимоги щодо актів про призначення на посаду, порядок присвоєння рангів, питання оцінювання результатів службової діяльності; порядку перепідготовки й підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, умови оплати праці і визначення посадових окладів.

Заслуговує на увагу той факт, що в проекті Закону (№ 2489) визначено підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування і гарантії у разі звільнення службовця (ст.ст. 42–49). Це запобігатиме випадкам, коли керівники органу незаконно звільняють одного службовця з посади, мотивуючи це необхідністю реорганізації органу. За результатами судової практики Вищий адміністративний суд України сформулював правову позицію: «У разі перетворення одного структурного підрозділу... в інший або його репрофілювання звільнення зі служби може мати місце, якщо це супроводжується скороченням чисельності чи штату працівників, а звільнення з ліквідацією можливе у разі, коли ліквідується юридична особа, а не її структурний підрозділ»¹⁰.

Загалом пропозиції щодо врегулювання відносин служби в органах місцевого самоврядування, які передбачені у проекті Закону (№ 2489), виходять з основних європейських стандартів професійної служби, зокрема на особливу увагу заслуговують питання щодо конкурсного відбору на заміщення посад в органах місцевого самоврядування, проведення щорічної оцінки результатів діяльності службовців, а це підвищує рівень особистої мотивації до покращення професійних здібностей і кваліфікації. Зарубіжний досвід свідчить про можливість регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування і державної служби в одному законі про публічну службу, наприклад, Закон про публічну службу Литви поширює свою дію як на державні, так і на муніципальні інституції та агенції, що мають публічні адміністративні повноваження (ст. 2)¹¹. Такий підхід відображений у Законі про публічну службу Естонії (ст. 1)¹² і Кодексі норм про державних цивільних адміністративних службовців і працівників юридичних осіб публічного права Греції (ст. 2)¹³. Законом про права і обов'язки службовців Франції визначено основи правового статусу державних службовців і службовців комун та їх публічних установ (ст. 2)¹⁴. Проте є приклади країн, в яких регулювання здійснюється окремим законом, так як це зроблено у Польщі, зокрема, у ст. 2 Закону про службовців органів самоврядування Польщі окреслено коло службовців місцевого самоврядування, статус яких регулює закон від 21 листопада 2008 р., однак деякі питання щодо проходження служби регулюються Кодексом праці, про що зазначено у ст. 31 Закону. Спостерігається єдина позиція у законодавчих актах країн-членів ЄС щодо закріплення обмежень, пов'язаних з господарською діяльністю під час служби. У проекті Закону (№ 2489) не згадано про таке обмеження, але у ст. 29 цього проекту зроблена відсилка до Закону України «Про запобігання корупції» та інших законів, які регулюють це питання.

Аналіз проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (№ 2489) свідчить про значний поступ на шляху до формування професійної служби у відповідних органах з урахуванням загальноєвропейського досвіду, однак проект містить певні моменти, які потребують доопрацювання.

1. Позитивно, що проект визначає засади діяльності усіх службовців органів місцевого самоврядування, але в законопроекті відсутнє визначення поняття «посадова особа місцевого самоврядування», хоча цей термін використовується у Конституції України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про засади запобігання корупції», Кодексі адміністративного судочинства України, інших актах. Таке зауваження згадано у Висновках на проект Головного науково-експертного управління¹⁵.

У контексті публічної служби видається, що доцільно виробити єдиний підхід у розумінні поняття посадової особи як для державної служби, так і для служби в органах місцевого самоврядування. Посадовою особою слід визнати службовця, який, з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у відносинах з фізичними чи юридичними особами, наділений організаційно-владними повноваженнями і правомочний вчиняти службові юридичні дії, у тому числі застосовувати заходи дисциплінарного впливу щодо осіб, які перебувають у службово-правових відносинах¹⁶.

2. Проект Закону (№ 2489), так само як чинний Закон, не містить положення про дисциплінарну відповідальність, хоча серед принципів служби зазначено принцип персональної відповідальності службовця за виконання посадових обов'язків. У ст. 32 проекту Закону також зазначено, що інформація про дисциплінарні стягнення та їх зняття заноситься в особову справу службовця місцевого самоврядування, однак проект не дає переліку таких стягнень.

3. Доволі суперечливим видається положення ст. 15 проекту Закону про те, що «у разі незгоди з рішення органу місцевого самоврядування особа, яка претендує на зайняття адміністративної посади в органах місцевого самоврядування, може звернутися із скаргою до відповідного органу державної влади». Запропоноване формулювання у може стати підставою для втручання органів державної влади у внутрішні питання формування службового апарату самих органів місцевого самоврядування.

4. У проекті Закону (№ 2489) передбачена класифікація посад служби в органах місцевого самоврядування, однак слід врахувати, що до системи місцевого самоврядування віднесено старосту (ст. 5 і 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), але про них не згадано у проекті.

Підсумовуючи, слід визнати, що попри окремі недоліки, проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відповідає потребам місцевого самоврядування мати власний професійно підготовлений і політично неупереджений апарат службовців. Доопрацювання законопроекту і його прийняття стане дієвим результатом на шляху реформування служби в органах місцевого самоврядування як різновиду публічної служби.

¹ *Миронюк Р. В.* Місце публічної служби в системі адміністративного права / Миронюк Р. В. // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 7. – С. 128–131.

² Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 1418.

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (зі змінами) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175 (з подальшими змінами).

⁵ Доповідь про верховенство права. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venecoe.int>

⁶ Рішення Конституційного суду України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

⁷ Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489 від 30 березня 2015 р. [Проект] : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zwed2/webroc4_1?pf3511=54569

⁸ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 481, 515, 519.

⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : isap.sejm.gov.pl?DetailsSenlet?id+WDU20082231458

¹⁰ Довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (частина II) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice

¹¹ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 427.

¹² Там само. – С. 468.

¹³ Там само. – С. 521.

¹⁴ Там само. – С. 153.

¹⁵ Висновки на проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zwed2/webroc4_1?pf3511=54569

¹⁶ *Янюк Н.* Посадові і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять / Н. Янюк // Право України. – 2009. – № 11. – С. 180–184. – С. 184.

Резюме

Янюк Н. В. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування: пропозиції з удосконалення.

Статтю присвячено проблемам законодавчого регулювання відносин у сфері служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Визначено конституційно-правові засади служби в органах місцевого самоврядування, соціальна роль, принципи організації і функціонування служби.

В основу статті покладено дослідження законодавства про службу деяких європейських країн, зокрема, Польщі, Литви, Естонії та ін., що дає можливість узагальнити європейський досвід правового регулювання прийняття на службу, здійснення службової кар'єри, підстав припинення службових відносин на службі в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, служба, службовців, посадові особи, європейський досвід.

Резюме

Янюк Н. В. Законодательство о службе в органах местного самоуправления: предложения по усовершенствованию.

Статью посвящено проблемам законодательного регулирования отношений в сфере службы в органах местного самоуправления в Украине. Определены конституционно-правовые начала службы в органах местного самоуправления, принципы организации и функционирования.

В основу статті положено дослідження законодавства о службі некоторых європейських країн, в частности Польщі, Литви, Естонії і других, що дозволяє обобщити європейський досвід правового регулювання прийняття на службу, здійснення службової кар'єри, оснований припинення службових відносин на службі в органах місцевого самоуправління.

Ключевые слова: органи місцевого самоуправління, служба, служачі, посадовці, європейський досвід.

Summary

Yanyuk N. Legislation of service in local self government bodies in Ukraine: propositions on improvement.

The article is devoted to the problems of legal regulation service of local self-government bodies in Ukraine. The author defines constitutional-legal grounds of public service and service in local governing bodies, social role, principles organization and function of service in local self-government bodies.

The core of the thesis is the analysis of the legislation of certain European countries, in particular, Poland, Lithuania, Estonia, etc., that allows to unify the European experience of the legal regulation of hiring to the service, holding competition procedures, realization of the official career, grounds and rules for termination of the service, and propose, on the basis of such unification, suggestions and recommendations in relation to implementation of the European standards of the service in local self-government bodies to the Ukrainian legislation.

Key words: local self-governing bodies, service, servants, officials, European experience, legislation.

УДК 340.134:342.951/342.6

В. В. ЖИДЕЦЬКА

Вікторія Вікторівна Жидецька, аспірантка Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРО СТАДІЇ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА

У наукових колах тривалий час обговорюються основи науки нормографії, питання стадій нормотворчої діяльності (нормотворчості, нормотворчої компетентності), нормотворчого процесу/провадження, проблеми юридичної техніки, причини колізій нормативно-правових актів, підґрунтя досягнення управлінського, соціально-культурного і політико-правового компромісу.

Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств визначаються Конституцією і законами України, а Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 7) серед основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, зокрема є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ст. 15). Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності (п. 2 ч. 1 ст. 15).

Ю. А. Соколова вважає, що нормотворча компетенція органу виконавчої влади – це сукупність предметів ведення (сфера суспільних відносин), що в рамках повноважень має право врегулювати даний орган виконавчої влади шляхом видання (прийняття, зміни, скасування) нормативних правових актів. Правові підстави надають нормотворчі повноваження, закріплюючи матеріальне право видання нормативно-правового акта, а також регламентують процедуру реалізації цього права – правотворчий процес¹. Нормотворчість органічно вплетена у процес державного управління, що передбачає ухвалення рішень на всіх етапах організаційної діяльності для реалізації всіх функцій, починаючи з постановки цілей і завдань і завершуючи контролем².

Проблеми здійснення публічної влади стають дедалі складнішими і вимагають багатогранного розгляду, а отже, і різноманітних знань, а переважна більшість публічно-владних рішень приймається на основі обговорення, шляхом залучення спеціалістів різних профілів або створення спеціальних допоміжних (консультативних, дорадчих, аналітичних та ін.) органів³. Згідно із постановою КМУ від 2 липня 2014 р. № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» Мін'юст розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів, координує нормотворчу діяльність у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснює контроль за такою діяльністю.