

Sobakar' A.O. Actual paradigm of transport safety: administrative-legal aspect. The article highlights the state of transport security in the country. It is proved that security in transport is a complex socio-economic problem caused by different factors, among which are: the technical condition of vehicles, transport infrastructure, state of the public administration and the development of a legal basis, social and legal culture of citizens, the efficiency of state control over safety, quality of preventive measures, the effectiveness of the health system, the inevitability of punishment for violation of rules of transport security and the like. The complex of such factors allowed us to consider transport safety in modern conditions as one of the overarching objectives and essential activities of people, social groups, societies, States and international community.

The importance of transportation safety for the society and socio-economic development of the country has allowed to consider it as an important component of national security, which aims to ensure the national interests in the field of transport activity and its stability; to minimize damage to health and life, damage to property and the environment, national economic losses associated with the operation of transport.

The emphasis on expediency among priorities of national security mention the security of the whole transport infrastructure, with the priority measures in this direction are offered to be considered: formulation of the conceptual apparatus and the main threats to transport security in the Law of Ukraine "On fundamentals of national security", including to fix threats of technogenic, natural and social phenomena; development of methodology and methodical tools for assessing the effectiveness of systems for transport security of transport infrastructure objects; bringing the legislation in the sphere of ensuring security in the transport sector in line with international requirements; formation of tasks of scientific-research and experimental-design works on problems of ensuring transport security; identification of mechanisms of resource (financial, human, material and scientific and technical) to ensure transport security.

Keywords: *transportation, safety, national security, traffic, accident, threat to the national security, transport infrastructure, administrative-legal mechanism, improvement.*

Надійшла до редакції 07.09.2016

Дрозд О.Ю.

кандидат юридичних наук, доцент
(*Національна академія внутрішніх справ*)

УДК 342.951

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

На основі аналізу чинного законодавства України та наукових поглядів вчених визначено основні нормативно-правові акти, що складають систему адміністративного законодавства у сфері проходження державної служби. Доведено, що система адміністративного законодавства у сфері державної служби направлена в першу чергу на те, щоб врегулювати усю сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі її проходження державними службовцями, та забезпечити належний механізм її реалізації.

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 з метою виконання завдань і функцій держави. У випадках настання певних адміністративно-правових юридичних фактів усі складові 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. Звертаємо увагу на те, що таке регулювання має здійснюватися системно, наслідком чого є поява системи правових актів, що містять правові норми, завдяки яким, власне, і здійснюється правовий вплив на відповідні суспільні відносини.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Окремі аспекти системи адміністративного законодавства у сфері проходження державної служби розглядали у своїх дослідженнях такі вчені: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Д. М. Бахрах, Л. Р. Біла, Ю. П. Битяк, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, В. М. Князев, І. Б. Котушко, Є. Б. Кубко, В. І. Луговий, В. Я. Малиновський, В. А. Мальцев та інші. Однак єдиного комплексного дослідження визначеної проблематики так проведено і не було.

Метою статті є розглянути систему адміністративного законодавства у сфері проходження державної служби

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

Але варто акцентувати увагу на тому, що, відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 02 червня 2004 р. № 43/5 «Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України», маємо ситуацію, де законодавство про державну службу (під шифром 210.000.000) відокремлене від адміністративного законодавства (під шифром 080.000.000) [1]. Виходячи зі змісту даного наказу, маємо дві відокремлені сфери суспільних відносин: сферу державного управління та адміністративного процесу, врегульовану адміністративним законодавством, та сферу праці, зайнятості населення, соціального страхування і соціального забезпечення та проходження державної служби, урегульовану окремими нормами законодавства.

Державна служба – це механізм забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання державному управлінню організованості, компетентності і професіоналізму. Таким чином, 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 і 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» Конституції України закріплює право громадян брати участь в управлінні державними справами. Зокрема вона визначає рівне для усіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [2]. В основу даної норми покладено вихідні ідеї Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, прийнятого 16 грудня 1966 р., згідно з яким кожен 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, 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 [3].

Конституція України також дотично визначає певні умови призначення на посади та проходження державної служби, в 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 усіх громадян України, встановлюються: право на повагу до його гідності; право на свободу та особисту недоторканність; гарантія на недоторканність житла та інші права і гарантії, визначені Основним Законом держави.

Ще одним конституційним положенням, яке безпосередньо стосується визначення того, яким чином має бути регламентована та реалізована діяльність державних органів, в тому числі у сфері проходження державної служби, є положення статті 19 Конституції України, згідно з якими органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [2].

Виключно законами України, відповідно до статті 92 Конституції України, визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організація державної статистики та інформатики тощо.

Так, Закон України «Про державну службу» [4] є основоположним для державних службовців у процесі проходження ними державної служби. Він є тим підґрунтям, на підставі якого прийнято цілу низку нормативно-правових актів, що остаточно унормували питання формування, реалізації та припинення державно-службових відносин державними службовцями, їх 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 та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень державними службовцями під час проходження державної служби [5]. У свою чергу, Закон України «Про очищення влади» закріплює правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації), в тому числі й серед державних службовців, для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні [6].

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 [7, с. 141]. Саме ці акти розкривають та 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 їх допомогою парламент оперативно реагує на ті чи інші актуальні питання у різних сферах суспільних відносин, зокрема у сфері проходження державної служби. За допомогою постанов вводяться в дію нові закони, скасовуються та вносяться зміни до вже прийнятих тощо.

Президент України видає нормативні акти, відповідно до реалізації його повноважень, визначених у статті 106 Конституції України, які у контексті джерел адміністративного права насамперед стосуються організації та діяльності органів виконавчої влади, в тому числі і процесу проходження державної служби. Наприклад, указами Президента звільняються та призначаються голови місцевих державних адміністрацій, він 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, прийняті Верховною Радою України, та має право вето щодо них (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховною Радою 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. Де, відповідно, метою державної кадрової політики є забезпечення усіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [8].

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 і є загальнообов'язковими на усій території держави.

Так, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» визначає механізм обчислення стажу державної служби [9]; «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки» визначає процедуру відкликання державного службовця із щорічної відпустки [10]; «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 [11], 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 та, відповідно до статті 9 Конституції України, є частиною національного законодавства. Міжнародні договори не можуть і не повинні суперечити Основному Закону держави.

У цілому варто вказати про досить широке застосування міжнародних нормативно-правових актів у якості 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, прийнята 27 червня 1978 року в Женеві [12], та Рекомендації щодо процедур визначення умов зайнятості на державній службі № 159 від 27 червня 1978 р. [13]. Прийняття цих нормативних документів було обумовлено тим, що в багатьох країнах значно розширилася діяльність державної служби, що викликало потребу в існуванні розумних трудових відносин між державними органами влади та організаціями державних службовців, виникли та почали успішно розвиватися різні політичні, соціальні й економічні системи держав – членів ООН, було прийнято ряд пропозицій щодо свободи об'єднання та процедур визначення умов зайнятості на державній службі тощо.

Вагому роль у процесі укладення двосторонніх угод у сфері проходжен-

ня 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 [14]. 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.

Таким чином, у Нацдержслужбі станом на 2016 рік діють такі двосторонні договори:

1. Угода про співробітництво у сфері державної служби між Національним агентством України з питань державної служби та Головою державної служби Республіки Польща. Її мета: співробітництво між Сторонами шляхом створення можливостей для обміну інформацією та досвідом у сфері державної служби.

2. Лист про наміри між агентством України з питань державної служби та Німецьким товариством міжнародного співробітництва. Даний Лист направлений на співробітництво щодо імплементації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента від 12.01.2015 № 5.

3. Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво між Національним агентством України з питань державної служби та Міжнародною благодійною організацією «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні». Він орієнтований на реалізацію проекту «Навчальні програми професійного зростання», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку. 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 й іншим органам державної влади; надання консультативної підтримки Уряду України у здійсненні реформ й інтеграції України з Європейським Союзом; надання консультативної допомоги у координації з багатосторонніми і двосторонніми ініціативами у сфері технічної допомоги й дипломатичних ініціатив для України.

4. 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 (Принципи державного управління (2014), Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи «Реформа державної служби в Європі» № 1617 (2003), Конвенції ООН проти корупції 2003 року, меритократичних принципах, що підвищить таким чином стійкість системи державного управління до корупційних вплив-

вів та зменшить корупційні ризики.

Висновок. Таким чином, система адміністративного законодавства у сфері державної служби направлена в першу чергу на те, щоб врегулювати усю сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі її проходження державними службовцями та забезпечити належний механізм її реалізації. З викладеного можна зробити висновок, що адміністративне законодавство виступає 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 і спільними цілями [15, с. 74]. Тобто увесь обсяг нормативно-правових актів законного, підзаконного та міжнародного характеру спрямований на підвищення ефективності та результативності державної служби, формування якісного державного апарату, спроможного оптимально виконувати завдання та функції держави, забезпечувати її розвиток як демократичної, соціальної, правової, високорозвиненої та конкурентоспроможної держави.

Бібліографічні посилання

1. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України : наказ Міністерства юстиції України від 02 черв. 2004 р. № 43/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04/page
2. Конституція України : Закон України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовт. 1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043
4. Про державну службу : Закон України // ВВР України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
5. Про запобігання корупції : Закон України// ВВР України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
6. Про очищення влади : Закон України // ВВР України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
7. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006.
8. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
9. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 бер. 2016 р. № 229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>
10. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : постанова Кабінету Міністрів України від 25 бер. 2016 р. № 230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF>
11. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 бер. 2016 р. № 246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>
12. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 : міжнародний документ Міжнародної організації праці від 27 черв. 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_187

13. Рекомендації щодо процедур визначення умов зайнятості на державній службі № 159 : міжнародний документ Міжнародної організації праці від 27 черв. 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_272

14. 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>

15. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003.

Дрозд А.Ю. Система административного законодательства в сфере прохождения государственной службы. На основе анализа действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых определены основные нормативно-правовые акты, составляющие систему 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.

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

Drozd O.Yu. The system of administrative law in the civil service. The article, based on an analysis of current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the main regulations making up 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.

Also topicality is that any sphere of social relations requires the right solution. Driven by a need to streamline the relationship and send them to achieve specific social benefits. It is through the right legal activities of regulatory impact becomes that enables secure implementation of the main goal of the government - regulation of public relations in order to fulfill the tasks and functions of the state. In case of certain legal and administrative legal facts all the components of the field of administrative law (administrative law, legal institutions and sub-sectors) transferred to the direct action of all its activities impact on certain groups, complex social relationships, behavior relevant actors. Moreover, these subjects are actively involved in the administrative and legal regulation. Please note that such regulation should be carried out systematically, resulting in the emergence of a system of legal acts containing legal norms by which, in fact, made legal impact on the corresponding social relations.

That is why the purpose of the article is: A system of administrative law in the civil service

The conclusions are 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. From the above it can be concluded that the administrative law stands or not only key reason the organization and activities of state administrative apparatus, which is also part of the scope of the civil service. This value administrative regulation plays a key role in the civil service. As stated in the literature, the integrity of the state mechanism provided common principles of organization and activities of state bodies, enterprises and institutions and common goals. That is the whole volume of regulations lawful, regulations and international nature aimed at improving the efficiency and effectiveness of public service, the formation of high-quality state apparatus capable of optimally perform the tasks and functions of the state, to ensure its development as a democratic, social, legal, highly developed and competitive country.

Keywords: system, administrative law, legal act of civil service.