ЛавреноваОльгаІгорівнаАдміністративноправовийстатусдержавноїслужбиякцентральногоорганувиконавчоївладиДисертаціякандюриднаукНацунтОдесюридакадОдесас

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

**ЛАВРЕНОВА ОЛЬГА ІГОРІВНА**

УДК 342.97:342.6(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник

**Ківалов Сергій Васильович,**

доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2014

**ЗМІСТ**

**ВСТУП**……………………………………………………………...…………………. 4

**РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**………………………………………….……...11

* 1. Стан наукових досліджень адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади ………………………..….11
  2. Становлення державної служби як центрального органу виконавчої влади……………………………………………………………………………...18

1.3. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади……………………………………….. 35

1.4. Правові засади діяльності державної служби як центрального органу виконавчої влади………………………………………………………...………53

1.5. Принципи діяльності державної служби як центрального органу виконавчої влади……...………………………..……………………………………………..67

Висновки до розділу 1………………………………………………………….……..80

**РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**…………………………………………....……84

2.1. Цілі, завдання та функції державної служби як центрального органу виконавчої влади ……………………………………………………………….……..84

2.2. Структурно-організаційний блок адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади ……………………………………………………………………………..….………100

2.3. Компетенція державної служби як центрального органу виконавчої влади ………………………………………………………………………………….…..…116

2.4. Форми та методи діяльності державної служби як центрального органу виконавчої влади…………………………………………………………….……….127

2.5. Надання адміністративних послуг як основна функція державної служби як центрального органу виконавчої влади ………………………………………....…162

Висновки до розділу 2.……………………………………………………………....182

**ВИСНОВКИ**…………………………………………………………........................190

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**………..……………………..……..….194

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** На сучасному етапі розвитку української держави на перший план виходять людина і громадянин, забезпечення її прав та свобод. Реалізація їх прав та свобод, надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам головним чином забезпечується через діяльність органів виконавчої влади, і насамперед, центрального рівня. З огляду на це, особливої актуальності на теперішній час набувають питання створення та функціонування оптимальної системи центральних органів виконавчої влади.

За роки незалежності України система центральних органів виконавчої влади зазнала безліч трансформацій і тепер продовжує змінюватися. До 2010 р. взагалі не існувало чітких критеріїв розмежування правового статусу між різними центральними органами виконавчої влади. Тому на практиці завдання та функції цих органів не завжди відповідали задекларованому статусу. Важливим кроком на шляху до вирішення цієї проблеми став Указ Президента України від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким було утворено нову систему центральних органів виконавчої влади, побудовану на принципові розмежування функцій цих органів. Остаточно таку систему було закріплено в Законі України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади». Згідно із цими актами в Україні систему центральних органів виконавчої влади становлять чотири функціонально відокремлених типи органів: міністерство, служба, агентство та інспекція.

Саме із прийняттям зазначених актів уперше в системі центральних органів виконавчої влади було функціонально виокремлено такий орган, як державна служба, пріоритетною для якої, серед інших функцій, є функція з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. До цього часу органи під назвою «державна служба» існували, проте їх не було виокремлено серед інших центральних органів виконавчої влади, а за своїм статусом вони прирівнювалися до інших органів державного управління (державного комітету чи центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом).

Створення нових органів вимагає науково-теоретичного осмислення їх завдань, функцій, компетенції, місця серед інших органів державного управління. Майже цілковита відсутність фундаментальних досліджень теоретичних і практичних питань діяльності державних служб, їх місця та ролі в державному управлінні зумовили необхідність комплексного дослідження адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади, виявлення недоліків правового регулювання її діяльності та пошуку шляхів його удосконалення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційну роботу виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретико-правове забезпечення реалізації адміністративної реформи в Україні», що є складовою частиною теми «Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0101U001195).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретичних джерел, чинного законодавства та узагальнення практики його реалізації визначити поняття та структуру адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади, її місце в системі інших органів державного управління, а також надати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства щодо їх регламентації.

Для досягнення зазначеної мети передбачено вирішити такі задачі:

визначити стан наукових досліджень правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади та основні напрямки їх подальшого здійснення;

охарактеризувати становлення та розвиток державної служби як центрального органу виконавчої влади в Україні;

визначити особливості юридичної природи адміністративно-правового статусу державної служби, його зміст та структуру;

виокремити та охарактеризувати особливості нормативно-правового регулювання функціонування державної служби;

визначити систему принципів функціонування державної служби та охарактеризувати їх;

виокремити та охарактеризувати функції державної служби, класифікувати їх;

охарактеризувати особливості форм та методів діяльності державної служби;

охарактеризувати особливості надання державною службою адміністративних послуг фізичним та юридичним особам;

надати пропозиції щодо удосконалення законодавства про адміністративно-правовий статус державної служби.

*Об'єктом дослідження* є система центральних органів виконавчої влади як суб'єкт адміністративного права.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. За допомогою системного методу адміністративно-правовий статус державних служб розглянуто як цілісну взаємопов'язану систему, що базується на комплексному застосуванні усіх інших методологічних підходів, які у своїй єдності відображають різноаспектне бачення адміністративно-правового статусу державних служб (р. 2). За допомогою формально-логічного методу досліджувались сутність адміністративно-правового статусу державних служб, його основні елементи (п. 1.3). Історико-правовий метод було використано при аналізові наукових досліджень адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади та процесу становлення державних служб в Україні (п.п. 1.1, 1.2). Методи класифікації, групування, системно-структурний застосовано для визначення видів функцій органів державного управління (п. 2.1), групування повноважень керівника державної служби та адміністративних послуг, що надаються державними службами (п.п. 2.2, 2.5). Для формулювання пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правового статусу державних служб застосовано порівняльно-правовий метод, метод документального аналізу (п.п. 1.4, 1.5, 2.4, 2.5).

Науково-теоретичною базою дисертації стали наукові праці таких вчених-юристів із теорії адміністративного права та державного управління, як: В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, Д.М. Бахрах, Л.P. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.Ф. Демський, Є.В. Додін, М.І. Єропкін, C.B. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.П. Коренєв, Б.А. Кормич, О.Є. Кутафін, Т.А. Латковська, В.Я. Малиновський, В.П. Погорілко, С.Г. Серьогіна, В.П. Тимощук, О.С. Фрицький, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та ін.

Нормативною базою наукового дослідження є положення Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів України, які стосуються системи та правового статусу державних органів, у тому числі державних служб.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнена практика застосування адміністративного законодавства щодо діяльності державних служб та публікації в періодичних виданнях.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим у сучасній українській правовій науці монографічним дослідженням адміністративно-правового статусу державних служб як центральних органів виконавчої влади у контексті реформування системи державного управління.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано нові наукові положення, важливі і в теоретичному плані, і в нормативному аспекті, і для практичної діяльності державних служб. Основні з них такі:

***уперше:***

обгрунтовано висновок щодо необхідності законодавчого закріплення права державних служб видавати нормативно-правові акти, а не лише акти організаційно-розпорядчого характеру (запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»);

обгрунтовано необхідність застосування принципів управління якістю відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 в діяльності державних служб;

визначено, що пріоритетними функціями Державної служби України з контролю за наркотиками, Державної служби експортного контролю України та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України є здійснення державного нагляду і контролю, що знайшло своє відображення у завданнях, функціях, компетенції, так і в самій назві цих органів, і запропоновано перейменувати ці органи на: Державну інспекцію України з контролю за наркотиками, Державну інспекцію експортного контролю України та Державну інспекцію гірничого нагляду та промислової безпеки України;

здійснено класифікацію завдань державної служби як центрального органу виконавчої влади на: 1) загальні – притаманні всім державним службам: а) основні (реалізація державної політики у визначеній сфері та внесення пропозицій щодо формування державної політики у визначеній сфері); б) додаткові (здійснення контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства у визначеній сфері та здійснення міжнародно-правового співробітництва у визначеній сфері); 2) спеціальні – притаманні конкретній державній службі в залежності від її предмета відання;

***набули подальшого розвитку:***

процедура прийняття державною службою правових актів управління у залежності від того, чи приймається нормативно-правовий акт, чи індивідуальний правовий акт у частині виокремлення її стадій;

теза щодо необхідності виключно законодавчого регулювання питання оплати за надання державною службою адміністративних послуг;

класифікація повноважень керівника державної служби на три групи: представницько-управлінські (функціональні); організаційні; кадрові;

теза про необхідність віднесення до змісту адміністративно-правового статусу державної служби форм і методів її діяльності;

теза про те, що державна служба не може нести юридичну відповідальність, і ця відповідальність не є структурним елементом її адміністративно-правового статусу.

**Практичне значення одержаних результатів.** Дисертація має теоретико-прикладний характер, її висновки та пропозиції становлять науковий та практичний інтерес і можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, здійснення подальших спеціальних наукових досліджень органів державного управління;

правотворчості – для внесення змін та доповнень до законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади, зокрема і державних служб;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад функціонування державних служб як органів центральної виконавчої влади;

навчальному процесі – для підготовки підручників, навчальних посібників з таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право України», «Державне управління».

**Апробація результатів дослідження.** Результати дисертаційного дослідження доповідалися на: міжнародній науковій конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 20-21 квітня 2012 p.), міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права» (м. Одеса, 30 листопада 2012 p.), міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 2-3 березня 2013 p.), міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2013 p.), міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2014 p.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації висвітлено в 11 працях, 6 із них – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному виданні.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, двох розділів, що включають десять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 211 сторінок, із яких основного тексту – 193 сторінки, список використаних джерел містить 171 найменування і розміщений на 18 сторінках.

**ВИСНОВКИ**

У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади. Основні з них такі:

1. Державна служба – це центральний орган виконавчої влади, пріоритетність функцій якого становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, поряд із здійсненням і функцій управління об'єктами державної власності, контролю і нагляду. На теперішній час в системі центральних органів виконавчої влади немає державних служб, на які покладалися б тільки функції з надання адміністративних послуг. Система цих органів перебуває у процесі становлення, і цей процес відбувається досить складно, суперечливо і неоднозначно. До системи державної служби віднесено ряд органів, які і за своєю назвою, і за своїм функціональним призначенням не відповідають критеріям, яким має відповідати державна служба як центральний орган виконавчої влади (Державна служба України з контролю за наркотиками, Державна служба експортного контролю України та Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України).

2. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади – це складна правова конструкція, що включає в себе чотири блоки елементів: 1) цільовий (цілі, завдання і функції); 2) структурно-організаційний (нормативне регулювання порядку формування та ліквідації державних служб, їх підпорядкованості відповідним міністерствам та організаційна структура); 3) компетенційний; 4) блок форм і методів діяльності. Водночас, аргументовано, що до змісту адміністративно-правового статусу державної служби не може бути включено як елемент юридичну відповідальність, оскільки державна служба як центральний орган виконавчої влади не може її нести.

3. Завдання державної служби як центрального органу виконавчої влади є структурним елементом її адміністративно-правового статусу. Завдання класифіковано на два види: 1) загальні (притаманні всім державним службам): ці завдання поділяються, у свою чергу, на два підвиди: а) основні: всі без виключення державні служби здійснюють завдання з реалізації державної політики у визначеній сфері та внесення пропозицій щодо формування державної політики у визначеній сфері; б) додаткові: серед завдань, виконання яких покладено на ряд державних служб, є завдання щодо здійснення контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства у визначеній сфері та здійснення міжнародно-правового співробітництва у визначеній сфері; 2) спеціальні, притаманні конкретній державній службі в залежності від її предмета відання.

4. На основі дослідження характеру управлінських зв'язків між державною службою та відповідним міністром, зроблено висновок, що у цьому випадку має місце так зване «повне» підпорядкування. Зазначено, що основними елементами організаційної побудови державної служби є: а) керівництво органу (керівник та його заступники); б) апарат державної служби; в) її територіальні органи; г) підприємства, установи, організації, що належать до сфери її управління; д) консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Повноваження керівника державної служби поділено на три групи: представницько-управлінські (функціональні); організаційні; кадрові.

5. Компетенція – це складна правова категорія, зміст якої становлять предмети відання і повноваження державної служби, як центрального органу виконавчої влади. Встановлено, що такі поняття як «функції» та «завдання» не входять до поняття «компетенція», а обумовлюють її.

6. Форми діяльності державних служб як центральних органів виконавчої влади – це зовнішнє вираження змісту конкретних дій, що безперервно здійснюються відповідним органом державного управління (посадовими особами) з метою реалізації покладених на нього завдань та функцій. З'ясовано, що чинне законодавство не передбачає права державних служб видавати правові акти нормативного характеру, проте на практиці державні служби все ж видають нормативно-правові акти, а Міністерство юстиції України їх реєструє. Запропоновано ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти у новій редакції. Відповідно до цього також слід внести зміни до Положення про державні служби. Встановлено, що набуло поширення у діяльності державних служб укладення договорів про взаємодію та співпрацю, предметом яких є координація діяльності сторін та обмін інформацією.

7. Адміністративні послуги, що надаються державними службами як центральними органами виконавчої влади, у залежності від змісту, поділено на такі види: а) видача, анулювання, зупинення та переоформлення ліцензій; б) видача дозволів; в) реєстрація з веденням відповідних реєстрів; г) атестація; д) сертифікація; ж) оформлення та видача різних документів; з) патентування; і) проставлення апостиля. За критерієм платності послуги, що надаються державними службами, поділено на платні та безоплатні.

8. Встановлено, що надання адміністративних послуг державними службами здійснюється: а) безпосередньо; б) через центри надання адміністративних послуг; в) через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Зазначено, що на теперішній час Єдиний державний портал адміністративних послуг не забезпечує усіх тих можливостей, що передбачені законом, а виконує лише інформаційну функцію; г) через відділення «Укрпошти».

9. Запропоновано внести такі зміни і доповнення до:

1) «Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади», затвердженої Указом Президента України від 9.12.2010 р. – виключити вказівку на Міністерство доходів і зборів України та додати до переліку Державну фіскальну службу України;

2) ч. 1 ст. 10 Положень про центральні органи виконавчої влади викласти в такій редакції: «Центральний орган виконавчої вади очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра»;

3) ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та ст. 9 Положень про центральні органи виконавчої влади викласти в такій редакції: «Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази, які підписує керівник центрального органу виконавчої влади»;

4) прийняти Закон України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», який врегулював би питання плати за надання адміністративних послуг та встановив вичерпний перелік платних та безоплатних адміністративних послуг;

5) перейменувати Державну службу України з контролю за наркотиками, Державну службу експортного контролю України та Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України на: Державну інспекцію України з контролю за наркотиками, Державну інспекцію експортного контролю України та Державну інспекцію гірничого нагляду та промислової безпеки України.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

* 1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
  2. Угода між Державною службою України з контролю за наркотиками і Федеральною службою Російської Федерації з контролю за обігом наркотиків про співробітництво в боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів від 17.12.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 9. – С. 427. – Ст. 311.
  3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
  4. Цивільний Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
  5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
  6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
  7. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
  8. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
  9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
  10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
  11. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 195.
  12. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
  13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
  14. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
  15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
  16. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
  17. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 13.03.1999 р. № 250/99 // Офіційний вісник України офіційне видання. – 1999. – № 11. – С. 13.
  18. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 8.
  19. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 11.
  20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України (Спеціальний випуск). – 2010. – № 32. – С. 3. – Ст. 1026.
  21. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 398/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 103. – Ст. 1233.