

ФУНКЦІЇ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

В адміністративно-правовій науці прийнято вважати, що функції – це: а) самостійна складова змісту управлінської діяльності; б) елемент адміністративно-правового статусу; в) основні напрями діяльності суб'єкта державного управління; г) державний вплив на об'єкт управління; д) вид взаємодії між суб'єктом і об'єктом управління. При цьому науковці вкладають у це поняття різне змістовне навантаження. Так, а) І.Л. Бачило вважає, що функції управління характеризують спроможність суб'єкта управління виконувати відповідні дії; б) на думку Г.В. Атаманчука, функції управління – це види владних, цілеорганізуючих і регулюючих впливів держави та її органів на суспільні процеси [2]; в) Ю.М. Старілов під основними функціями державної служби розуміє «загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість види взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості і впорядкованості у сфері державного управління» [3]; г) В.В. Волошина та К.О. Титов під функціями, що здійснюються державною службою, розуміють основні, головні напрями діяльності державного апарату [4].

Не заперечуючи в цілому проти зазначених точок зору і враховуючи їх при дослідженні правового статусу Голодержслужби, важливо зазначити, що у цій статті функції розглядатимуться у розумінні їх як основних напрямів діяльності органів спеціального управління державною службою. Аналіз основних мети і завдання діяльності Голодержслужби України дає підстави виокремити такі спеціальні функції його діяльності.

1. Законотворча і нормотворча діяльність. Одним із найважливіших напрямів діяльності Голодержслужби є її законотворча і нормотворча діяльність, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» [6], Положення про Головне управління державної служби України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 р. [7], Регламенту Головного управління державної служби України та його територіальних органів, затвердженого наказом Голодержслужби від 26.03.2008 р. [8], Порядку розробки проектів нормативно-правових актів у Голодержслужбі України, затвердженого наказом Голодержслужби від 31.08.2010 р. [9] і Порядку підготовки, подання на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України нормативно-правових актів Голодержслужби України, затвердженого наказом Голодержслужби від 13.10.2010 р. [10]. Законотворча діяльність здійснюється Голодержслужбою відповідно до доручень Президента України і Кабінету Міністрів України щодо питань державної політики у сфері державної служби і здійснення функціонального управління державною службою. Нормотворча діяльність є правовою формою реалізації повноважень Голодержслужби щодо управління у сфері державної служби, визначених насамперед Законом України «Про державну службу» щодо: а) прогнозування і планування потреб державних

органів та їх апарату в кадрах; б) забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті; в) розробки і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті; г) розробки, координації і контролю здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті тощо.

2. Адаптація державної служби до стандартів ЄС. З огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС набуває особливо актуального значення. Діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують дальшого вирішення, в тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС. Зокрема, це стосується: а) суміщення політичних і адміністративних повноважень у межах однієї посади; б) підвищення ефективності системи управління державною службою; в) проходження державної служби в державних органах, діяльність яких регламентується спеціальним законодавством; г) функцій державних службовців щодо їх участі у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики; д) впровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців; е) удосконалення системи оплати праці державних службовців; є) питання щодо порядку надання державних послуг та нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців; ж) системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання.

Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 05.03.2004 р. [11] (далі – Концепція), спрямована на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів Європейського Союзу, що, зрештою, сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг. Аналіз цієї Концепції дає підстави стверджувати, що адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватись за такими пріоритетними напрямками: 1) вдосконалення правових засад функціонування державної служби; 2) реформування системи оплати праці державних службовців; 3) встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; 4) вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; 5) професіоналізація державної служби.

3. Професійне навчання. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та інших реформ вимагають, щоб такі чинники, як компетентність, професіоналізм, інтелект, творчість, відігравали провідну роль у діяльності органів

державної влади та органів місцевого самоврядування. Пріоритетним напрямом державної політики повинно бути створення повноцінної ефективної системи неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – службовці), що відповідала б європейським фаховим стандартам формування адміністративної спроможності держави та кращим вітчизняним традиціям і вимогам утворення єдиного європейського освітянського простору.

Аналіз організаційних і правових засад функціонування професійного навчання державних службовців, дієвості процесу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування свідчить про ряд недоліків, які суттєво впливають на ефективність функціонування державної служби в цілому, професіоналізму і компетентності державних службовців, зокрема професійне навчання: а) не забезпечує підготовку професіоналів у сфері державного управління та місцевого самоврядування, не спрямована на формування службовця нової формації, не виконує виховної функції; б) не стало органічною складовою державного управління та місцевого самоврядування, інститутом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, не забезпечує результативність їх діяльності через розвиток інтелектуального потенціалу працівників; в) за змістом, організацією та формами не відповідає сучасній парадигмі державного управління та місцевого самоврядування – надання конституційно і законодавчо визначених послуг особі, громадянину та населенню з необхідною якістю за змістом і терміном; г) не забезпечено необхідною законодавчою базою, демократичними стандартами щоденної професійної діяльності державних службовців, ефективними механізмами вивчення потреб і оцінки якості професійної діяльності та навчання, достатнім ресурсним забезпеченням.

4. Запобігання проявам корупції. Одним з пріоритетних напрямків діяльності Голодержслужби є запобігання проявам корупції. Зазначений напрям діяльності набуває особливого значення особливо з огляду на удосконалення чинного законодавства щодо боротьби з корупцією. З метою запобігання проявам корупції на державній службі, Голодержслужбою в межах повноважень вживаються такі заходи. Відповідно до Положення про Головне управління державної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 р., доручень Президента та Кабінету Міністрів України, звернень народних депутатів України та громадян, протягом дев'яти місяців 2010 р. Голодержслужбою проведено 238 перевірок стану дотримання вимог Законів України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією» та інших актів законодавства з питань державної служби. Аналіз проведених перевірок свідчить про те, що найпоширенішими порушеннями, зокрема, є: а) порушення законодавства під час проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців; б) формування кадрового резерву; в) проходження державної служби. Також, як свідчить аналітична інформація про стан виконання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» за перше півріччя 2010 р., надана на виконання постанови Кабінету Міністрів

України від 27.09.1999 р., центральними та місцевими органами виконавчої влади, керівниками органів державної влади порушуються вимоги п. 2 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» в частині припинення державної служби державним службовцям, притягнутим до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь [12].

Ще одним напрямом роботи Голодержслужби є вдосконалення нормативно-правової бази з питань запобігання корупції. Так, з метою виконання Указу Президента України від 26.03.2010 р. «Питання Національного антикорупційного комітету» [13], Голодержслужбою опрацьовано проекти законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення засад запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо вдосконалення процедур здійснення конфіскації», до яких у надані відповідні пропозиції, які майже в повному обсязі враховані Міністерством юстиції України та в подальшому знайшли своє підтвердження у рішенні Конституційного Суду України.

5. Функціонування системи управління якістю. Одним з пріоритетних напрямів функціонування Голодержслужби є удосконалення системи управління якістю Голодержслужби, її територіальних органів і підвідомчих установ. Основним документом системи управління якістю є Настанова з якості Головного управління державної служби України [14] (далі – Настанова), яку розроблено відповідно до вимог стандарту ДСТУ ISO 9001:2009, Положення про Головне управління державної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 р. [15], Положення про Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 р. [16], Положення про Школу вищого корпусу державної служби, затвердженого наказом Начальника Головного управління державної служби України від 27.10.2008 р. [17], Типового положення про управління державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, області, м. Києві та Севастополі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.05.2004 р. [18].

Сфера застосування системи управління якістю поширюється на надання послуг державного управління загального характеру центральним апаратом, територіальними органами та підвідомчими установами Голодержслужби, а виконання її вимог є обов'язковим для всіх структурних підрозділів, територіальних органів та підвідомчих установ Голодержслужби.

Настанова передбачає, насамперед, перелік послуг, що надаються центральним апаратом, територіальними органами та підвідомчими установами Голодержслужби, серед яких слід виокремити: а) надання відповідей на звернення громадян, листи організацій та установ в межах компетенції Голодержслужби; б) проведення службових розслідувань; в) надання допомоги у вирішенні питань щодо поліпшення житлових умов державних службовців; г) нагородження відомчими заохочувальними відзнаками державних службов-

ців; д) надання консультацій та довідок щодо локальних версій системи «Картка» органам державної влади; е) консультативне та методичне забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; є) організація видання та поширення «Вісника державної служби України»; ж) організація підготовки магістрів у галузі знань «Державне управління»; з) створення умов для перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування; і) організація проведення комунікативних заходів з питань державної служби; к) проведення перевірок щодо дотримання законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, а також фактів порушення етики поведінки державних службовців тощо.

6. Міжнародне співробітництво. Побудова в Україні ефективної системи державного управління та державної служби, яка задовольняла б потреби країни та відповідала сучасним стандартам, вимагає постійного пошуку нових методик, вивчення кращих світових практик, аналізу іноземного досвіду. Заради цієї мети Голодержслужба велику увагу приділяє розвитку міжнародного співробітництва, налагодженню співробітництва з іноземними партнерами. Переосмислення міжнародної діяльності привело до необхідності розробки Стратегії міжнародного співробітництва Голодержслужби України на 2009–2011 рр., яка була затверджена наказом Голодержслужби від 04.06.2009 р. [19] (далі – Стратегія). Стратегія є своєрідною дорожньою картою розвитку співробітництва Голодержслужби з іноземними партнерами, насамперед з країнами-членами ЄС, а також пострадянськими країнами та міжнародними організаціями. Вона містить детальний аналіз міжнародної діяльності Голодержслужби за весь час її існування, визначає пріоритети співпраці з країнами та міжнародними організаціями, а також містить механізми, за допомогою яких будуть реалізовані стратегічні завдання. Відповідно до Стратегії, основними стратегічними напрямками міжнародного співробітництва Голодержслужби України на 2009–2011 роки є: а) побудова сучасної системи управління персоналом на державній службі; б) модернізація системи професійного навчання державних службовців та розвиток спроможності Школи вищого корпусу державної служби; в) розширення можливостей для залучення міжнародної технічної допомоги; г) використання електронного уряду у функціональному управлінні державною службою; д) удосконалення системи планування та координації державної політики; е) упорядкування системи та структури органів виконавчої влади.

Література

1. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) / Бачило И.Л. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с. – С. 64.
2. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 352 с. – С. 72.
3. Старилов Ю.Н. Служебное право : учеб. / Старилов Ю.Н. – М. : БЕК, 1996. – 698 с. – С. 190.
4. Волошина В. В. Государственная служба Российской Федерации : теоретико-правовые аспекты / В.В. Волошина, К.А. Титов – М. : Луч, 1995. – 179 с. – С. 27.

5. Волошина В. В. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Волошина. – М., 1993. – С. 12-13. 6–19. www.rada.gov.ua

Аннотація

Стець О.Н. Функции Главного управления государственной службы Украины. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов определения сущности, правовой природы и видов функций Главного управления государственной службы Украины. Особое внимание уделено вопросу обновления содержания функций в контексте адаптации института государственной службы к стандартам Европейского Союза.

Ключевые слова: государственная служба, Главгосслужба, функции Главгосслужбы, управление государственной службой.

Summary

Stets O.N. Functions of Head Department of state service of Ukraine. – Article.

Article is devoted to the consideration of questions of definition of the essence, legal nature and kinds of functions of Head Department of state service of Ukraine. Special attention is devoted to the question of renovation of functions contents in the context of adaptation of the state service institute to the European Union standards.

Key words: state service, Head Department of state service of Ukraine, functions of Head Department of state service of Ukraine, state service management.

УДК 343.9:207

Т.Р. Короткий

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ЗАБРУДНЕННЯ МОРСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА В КРИМІНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Імплементация міжнародно-правових норм, що стосуються заборони забруднення морського середовища, включає як адміністративно і цивільно-правові аспекти, так і питання кримінальної відповідальності. Необхідність визначення відповідності до міжнародно-правових зобов'язань національного законодавства України в частині встановлення кримінальної відповідальності за забруднення морського середовища, визначення його ефективності є метою даної статті.

Незважаючи на те, що питанням міжнародно-правового регулювання охорони морського середовища, з одного боку, і питанням кримінально-правової охорони навколишнього середовища – з іншого, присвячена значна кількість наукових досліджень, розглянута в даній статті проблематика вивчалася у відносно невеликій кількості наукових праць. До них варто віднести дослідження В.П. Кириленко і В.Ф. Сидорченко, А.К. Князькіної, Т.Р. Короткого, О. Покрещук, Л.П. Сперанської [13; 14, с. 109-112; 15, с. 50-53; 16, с. 165-169; 20, с. 68-71; 21].