

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Петришин Олександр Віталійович

УДК 342.5

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ:
ПИТАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ**

Спеціальність: 12.00.01 — теорія та історія держави
і права; історія політичних
і правових вчень

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 1999

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти України

Науковий консультант — доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України Цвік Марк Веніамінович, професор кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України Копейчиков Володимир Володимирович, професор кафедри теорії держави і права Національної академії внутрішніх справ України;

доктор юридичних наук, професор Авер'янов Вадим Борисович, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України;

доктор юридичних наук, професор Борисов Геннадій Олександрович, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Белгородського державного університету

Провідна установа — кафедра теорії та історії держави і права Львівського державного університету імені Івана Франка

Захист відбудеться “15” квітня 1999 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

Автореферат розіслано “12” березня 1999 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Д. Гончаренко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Загальнотеоретичне дослідження державної служби в Україні здійснюється з позицій розв'язання актуальних проблем, що стоять перед **розбудовою Української держави**, вирішення поставлених Конституцією України 1996 року завдань по формуванню **правової, демократичної, соціальної держави**, впровадженню в різні сфери життєдіяльності суспільства та держави і насамперед в процес функціонування органів державної влади **принципу верховенства права**.

Висвітлення питань державознавства під кутом зору проблематики державної служби означає акцентування уваги на **службовому призначенні держави**, яка відповідає за свою діяльність перед особою та суспільством, що передбачає забезпечення простору для його самоорганізації, становлення інститутів громадянського суспільства. В цьому сенсі будь-який вид державної діяльності повинен бути охарактеризований як певний різновид державної служби, а всі **державні органи мають службове призначення**. Тому не є випадковою тенденція до визначення статусу державних органів в сучасних умовах саме як певних **“служб”**: податкова служба, служба охорони, служба зайнятості тощо. Разом з тим демократичні правові процедури формування державних органів, функціонування державного апарату, його взаємодії з населенням повинні розглядатися в широкому контексті демократизації суспільного та державного життя, як невід'ємна складова частина та **особлива форма демократії**.

Однією з центральних в цьому плані є проблема підвищення ефективності та якості функціонування державних органів, вирішення якої безпосередньо обумовлюється оптимальною організацією державної служби, яка в такому загальнодержавному розумінні виступає серцевиною державності, своєрідною **кровеносною системою державного апарату**, що постачає його конструкції та схеми знаннями, волею та прагненнями людей. Тому державність у тісному сенсі цього слова означає насамперед чітку організацію та ефективність державної служби, а державний службовець виступає у відносинах з населенням як професійний управлінський працівник, безпосередній **представник державної влади**, носій державно-владних повноважень. Організована та функціонуюча на демократичних правових засадах державна служба в контексті проблематики

теорії держави і права, таким чином, є найважливішою державно-правовою **гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина.**

Постановка питання про державну службу із загальнотеоретичних позицій може бути охарактеризована як заснована на критеріях людського виміру політики та права, оскільки вона відображає розподіл соціально-професійних позицій людей як управлінців та керованих, виникнення на цій основі державного апарату і держави, специфіку взаємовідносин між органами державної влади, їх працівниками та населенням як міжлюдських стосунків, спрямована на **використання гуманітарного потенціалу державно-управлінської діяльності.** Дослідження питань державної служби під кутом зору предмета теорії держави і права спрямоване на формування у громадськості **позитивного іміджу державного службовця,** довір'я та поваги громадян до держави і державних органів, подолання негативних стереотипів, що склалися в сфері державно-службових відносин.

Організація державної служби та її ефективне функціонування розглядаються в роботі в контексті завдань по здійсненню **державно-правової реформи** в Україні, згідно з якою структурному та функціональному реформуванню підлягають перш за все основні підрозділи державного апарату. Реалізація завдань державно-правової реформи, складовою частиною якої виступає адміністративна реформа, що безпосередньо зачіпає питання кадрового забезпечення функціонування державних органів та надання населенню управлінських послуг, повинна стати важливим конкретним кроком на шляху втілення в життя норм Конституції України. Тому не випадково саме з **реформ державної служби** започатковувались важливі соціально-економічні перетворення в багатьох країнах світу.

Сьогодні в Україні йде активний процес становлення власного законодавства про державну службу стосовно різних напрямків державно-службової діяльності. Вперше на терені колишнього СРСР в Україні був прийнятий окремий **Закон про державну службу,** який став вагомим, але лише першим кроком на шляху створення розгалуженої **системи законодавства про державну службу,** формування якої можливе лише за умови визначення загальнотеоретичних засад організації і функціонування інституту державної служби, уніфікації на загальндержавному рівні їх критеріїв, прийняття на цій основі загального законодавчого акта, на базі якого має бути розроблена низка системно узгоджених законів щодо конкретних напрямів державно-службової діяльності. В цьому напрямі робочою групою, у складі якої був автор, підготовлений проект Закону “Про службу в державних органах та їх апараті”¹ .

Ступінь дослідженості теми. Ще наприкінці 40-х років юридичною наукою були поставлені питання про необхідність загальнотеоретичного дослідження питань державної служби. Ці проблеми

активно опрацьовувалися галузевими підрозділами правознавства і перш за все **кримінально-правовою та адміністративно-правовою теорією**. Науку кримінального права проблема державної служби цікавила в аспекті встановлення підвищеної кримінальної відповідальності для посадових осіб. Наука адміністративного права відповідно до свого предмета ставила питання про більш широкий зміст статусу державного службовця і насамперед про повноваження, якими наділяються державні службовці для виконання функцій державних органів, в котрих вони займають посади. В подальшому відбулося розширення горизонту дослідження статусу державних службовців та посадових осіб за рахунок підключення таких галузей юридичної науки, як **теорія трудового права, теорія фінансового права, господарсько-правова теорія** та ін.

Вчені, які досліджували особливості правового статусу і діяльності окремих категорій державних службовців та посадових осіб в розрізі окремих галузей юридичної науки, наполегливо висловлювалися про необхідність загальнотеоретичного їх висвітлення. На цьому шляху потрібно відмітити окремі спроби розглянути проблему державної служби з комплексних позицій, які, однак, не змогли істотно змінити акценти в її дослідженні. Питання про загальнотеоретичне дослідження державної служби, статусу державного службовця та посадової особи ставилося як вузлове. Загальнотеоретичні та методологічні аспекти даної проблематики висвітлювались в роботах В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Г.О. Борисова, Є.В. Бурлая, В.Д. Гончаренка, В.М. Горшеньова, П.Б. Євграфова, А.П. Зайця, М.І. Козюбри, В.В. Копейчикова, Б.П. Курашвілі, В.В. Лазарева, В.М. Манохіна, В.С. Нерсисянца, О.В. Оболенського, М.І. Панова, І.М. Пахомова, П.М. Рабіновича, А.Й. Рогожина, В.Ф. Сіренко, Ю.М. Старилова, М.М. Страхова, В.Я. Тація, В.Д. Ткаченка, Ю.М. Тодики, В.О. Четверніна, М.В. Цвіка. З потребою опрацювати проблематику державної служби із загальнотеоретичних позицій зіткнулись новітні дослідження, **законопроектні роботи** щодо проекту Закону України “Про державну службу”, проекту “Кодексу правил поведінки державних службовців”, проектів інших законодавчих актів, що стосуються організації державно-службових відносин, в розробці яких брав участь дисертант. Таким чином, необхідність загальнотеоретичного дослідження державно-службової діяльності визначена нинішнім станом вітчизняної правової науки. Усе вищезгадане обумовило вибір теми і мети дослідження, його наукову новизну та практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі теорії держави і права Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого відповідно до цільової комплексної програми № 0186.0.070866 “Розвиток демократичних процесів у правовій державі”.

Об'єктом дослідження є державно-правова реальність, основні державно-правові закономірності, взаємовідносини держави і права, правова регламентація організації і функціонування державного апарату та механізму.

Предметом дослідження є державно-службові відносини в державі та суспільстві, загальнотеоретичні питання організації та функціонування інституту державної служби під кутом зору **правового регулювання кадрового забезпечення та практичного функціонування державного апарату.**

Мета і задачі дисертаційного дослідження. Метою дослідження є опрацювання загальнотеоретичної концепції державної служби, яка була б органічно пов'язана з державністю як явищем, закономірностями виникнення, функціонування і розвитку державного апарату та держави, відображала безпосередньо саму серцевину державності, її соціальне призначення та місце в суспільстві, становила змістовну частину понятійного арсеналу теорії держави і права.

Для досягнення цієї мети потрібно вирішити такі задачі:

- беручи до уваги, що ідейно-історичною передумовою теорії держави і права є історія вчень про державу і право, необхідно прослідити виникнення і становлення загальнотеоретичної концепції державної служби у контексті основних поглядів та вчень про державу і право від міфологічних уявлень про природу державної влади та правителів до сучасних інтерпретацій основних параметрів організації державно-службових відносин. Теоретичне узагальнення основних історичних підходів і уявлень щодо державно-правових явищ має сприяти формуванню стрункої логічно послідовної загальнотеоретичної концепції державної служби, яка спиралася б на досвід багатьох поколінь;

- спираючись на методологічний потенціал порівняльно-правового аналізу становлення інституту державної служби в розвинутих країнах, здійснений на фундаменті особливостей їх правових систем — континентальної та англо-американської, а також специфіки організації державно-службових відносин в країнах східного регіону (Росія, Китай, Японія), потрібно виявити як індивідуальні риси організації державної служби в кожній з цих країн, так і ознаки, що належать певним групам країн, так само як і загальновизнані критерії організації державної служби в сучасній демократичній, правовій державі, дослідити можливості їх використання в практиці організації та функціонування державної служби в Україні;

- висвітлюючи особливості галузевих досліджень державної служби, статусу державного службовця та посадової особи, перш за все з позицій кримінально-правової науки і адміністративно-правової теорії, в межах деяких інших галузей юридичної науки (теорії трудового права, теорії фінансового права тощо), необхідно з урахуванням внеску кожної із них обґрунтувати

потребу в загальнотеоретичному осмисленні природи державної служби, особливостей статусу державного службовця, їх фундаментальних ознак, які змогли б виконувати методологічну функцію в рамках системи правознавства;

– розглядаючи поняття державної служби та державного службовця як основоположні для загальнотеоретичної концепції державної служби, слід докладно проаналізувати низку загальнотеоретичних ознак даних понять в контексті співвідношення держави і суспільства, основних закономірностей виникнення, функціонування та розвитку державного апарату і держави, соціального призначення держави, взаємозв'язку між державою і правом. Враховуючи особливості предмета дослідження, який відображає певну різноманітність напрямів державно-службової діяльності в сучасному суспільстві, різні характеристики державних службовців, слід здійснити розгалужену класифікацію різновидів державної служби та категорій державних службовців на підставі загальнотеоретичних критеріїв;

– виходячи з пріоритетного значення принципу верховенства права для характеристики державно-службової діяльності як правової форми діяльності, необхідно обґрунтувати найбільш важливі аспекти впливу права на організацію і функціонування інституту державної служби: по-перше, законодавче регламентування державно-службових відносин має бути заснованим на праві як мірі соціальної свободи, рівності та справедливості і тому — на конституційних правах і свободах людини, праві громадян України на участь в управлінні державними справами, рівному праві доступу до державної служби. Проте, і це по-друге, як безпосередній юридичний регулятор організації та функціонування інституту державної служби має розглядатися закон, який безпосередньо визначає особливості та структуру правового режиму державної служби, статусу державних службовців;

– аналізуючи особливості та структуру правового режиму державної служби, потрібно підкреслити його міжгалузевий характер, для якого характерні цілісна система регулятивного впливу, наявність певних специфічних прийомів та засобів регулювання - регулятивних, охоронних, процедурно-процесуальних, єдиних принципів та загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм. Разом з тим слід прослідити логіку структурованості правового режиму державної служби, особливості правового статусу державного службовця, що обумовлюється об'єктивними чинниками — закономірностями державно-службової діяльності, специфікою здійснення державно-владних повноважень, правовою формою відносин між державними службовцями та громадянами.

Логіка дослідження обумовлена його предметом, метою та задачами. Постановка проблеми державної служби в межах теорії держави і права передбачає всебічний і водночас фундаментальний

підхід до проблеми, який повинен здійснюватися під кутом зору основних державно-правових закономірностей. Для цього має бути задіяний якомога повніший арсенал загальнотеоретичного дослідження: історико-теоретичні передумови формування концепції державної служби, переваги порівняльного аналізу та власне розробка понятійного апарату загальнотеоретичної концепції державної служби.

Методологічну основу дослідження складає діалектичний метод пізнання державно-правових явищ, що дає змогу розглядати їх в розвитку, взаємозв'язку, зв'язку з суспільством, культурою тощо. На даному фундаменті застосовуються окремі наукові методи пізнання: історичний, логічний, структурно-функціональний, статистичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, Автор використав класичну історико-політичну спадщину, широкий спектр наукових праць в галузі права, політики, управління, соціології, філософії. Положення та висновки дисертаційного дослідження ґрунтуються на приписах Конституції України, які закріплюють завдання по розбудові демократичної, правової, соціальної держави, законодавстві України щодо окремих напрямків державно-службової діяльності, різних аспектів соціально-правового статусу державних службовців. При підготовці дисертації були використані результати, одержані в ході дискусій на науково-практичних конференціях, семінарах, “круглих столах”.

Інформаційною і емпіричною основою роботи стали законодавчі та інші нормативні акти України, інших держав, які мають розвинутий законодавчий інститут державної служби, досвід організації якого може бути адаптований до особливостей України, узагальнення практики застосування законодавства про державну службу, публікації в періодичних видання, довідкова література, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна дослідження визначається передусім тим, що дисертація є першим в українській правовій літературі монографічним дослідженням особливостей державно-службової діяльності, організації правового інституту державної служби з точки зору фундаментальних в межах теорії держави і права закономірностей. Загальнотеоретична концепція державної служби формується з урахуванням сучасних вимог, нових ідей і тенденцій розвитку правового регулювання державно-службових відносин. **Особистим внеском автора** є розробка понятійного арсеналу (понять та класифікацій) загальнотеоретичної концепції державної служби як **певного напрямку проблематики теорії держави і права** з позицій виникнення, функціонування та розвитку держави як органу управління суспільством, завдань по формуванню в Україні основ правового, демократичного суспільства, яка змогла б слугувати методологічним фундаментом для галузевих досліджень питань організації та функціонування

інституту державної служби. У дисертації обґрунтовуються певні нові в концептуальному плані і важливі для практики реалізації законодавства поняття, положення та висновки, одержані особисто здобувачем:

– уперше в українській юридичній науці проведено загальнотеоретичне дослідження проблем державної служби з точки зору основних закономірностей виникнення, функціонування та розвитку держави і права як стрижневого інституту держави, що безпосередньо несе на собі навантаження державності як такої;

– уперше проблеми організації державно-службових відносин розглядаються з точки зору закріплених Конституцією України принципів положень щодо службового призначення держави в демократичному, правовому суспільстві, необхідності створення умов для функціонування інститутів громадянського суспільства;

– уперше у вітчизняному правознавстві обґрунтовується загальнотеоретична в масштабах державної організації суспільства концепція державної служби, що передбачає перш за все виокремлення та формулювання основоположних понять даної концепції — державної служби та державного службовця, розгляду їх фундаментальних ознак;

– уперше пропонується розгорнута класифікація державної служби на певні її види залежно від загальнотеоретичних критеріїв, яка охоплює всю систему організації державно-службових відносин в межах країни, дозволяє висвітлити як їх загальні риси, так і особливості, обґрунтувати оптимальні співвідношення щодо окремих напрямків державно-службової діяльності;

— уперше з позицій теорії держави і права характеризується поняття державного службовця як таке, що відображує зайнятість в державному секторі, висвітлюється питання про різновиди державних службовців, виділені на підставі різних критеріїв і перш за все на основі специфіки праці та наявності публічно-правового статусу;

– уперше висвітлюється питання історико-теоретичного формування вчення про державну службу, починаючи з міфологічних уявлень про природу державної влади та правителів через розвиток основних ідей щодо сенсу державно-службової діяльності в Античні часи, Середні віки, Новий час, етап класичної філософії і закінчуючи сучасними науковими поглядами на організацію державної служби;

– уперше на основі детального порівняльно-правового аналізу організації державно-службових відносин в різних країнах, виокремлення як її загальних, так і особливих та індивідуальних рис обґрунтовується думка про доцільність запозичення деяких форм організації державної служби в тих країнах, які вважаються еталоном з цих питань, за умови їх адаптації в нашій країні;

– уперше питання законодавчої організації державно-службових відносин розглядаються з позицій принципу верховенства права у стосунках між державними органами та населенням, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, в тому числі рівного права громадян України на доступ до державної служби (ст. 38 Конституції України), точного додержання державними службовцями і посадовими особами при здійсненні своїх повноважень законів та інших нормативно-правових актів, юридичної відповідальності службовців державних органів не тільки перед вищими державними органами, а й перед громадянами;

– уперше на рівні понятійного апарату теорії держави і права розглядається проблема цілісного правового режиму державної служби, який кваліфікується в основному як публічно-правовий режим і, з одного боку, характеризується наявністю загальних принципів, методів та прийомів правового регулювання, а з іншого — може бути структурованим на певні елементи, основним серед яких автор вважає правовий статус державного службовця;

– правосуб'єктність державного службовця розглядається як різновид спеціальної правосуб'єктності, що обумовлена специфікою державно-службової діяльності, яка здійснюється на професійних засадах, і тому в структуру правового статусу державного службовця включаються його службові повноваження, права, обов'язки, юридичні обмеження, пов'язані зі специфікою державно-службової діяльності, та певні їх компенсації;

– на основі загальнотеоретичного бачення обґрунтовується новий підхід до розробки законодавства про державну службу, яке повинно складатися з узагальнюючого закону, який б поширювався на всі різновиди державно-службових відносин в країні, та спеціальних законів щодо окремих напрямків державно-службової діяльності, стрижневим серед яких має стати Закон про службу в органах державної виконавчої влади (адміністративну службу).

На захист виносяться такі підсумкові положення та висновки:

1) аргументація необхідності та доцільності загальнотеоретичного осмислення питань організації державної служби **в межах цілісної державної організації**, яка б засновувалася на закономірностях виникнення, функціонування та розвитку державності, на основі використання напрацьованих результатів галузевих юридичних досліджень і перш за все адміністративно-правовою теорією та наукою кримінального права;

2) кваліфікація державної служби з точки зору загальнотеоретичної постановки проблеми як такої, що відображує суспільний розподіл праці, виникнення державного апарату, його функціонування та розвиток, а тому — **серцевину державності** як такої в її розумінні як органу управління суспільством;

3) обґрунтування розгляду питань державної служби з позицій **службового призначення держави** в демократичному, правовому суспільстві, створення умов для функціонування громадянського суспільства, утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, в тому числі рівного права доступу громадян України до державної служби;

4) дослідження загальнотеоретичних ознак і формулювання на цій підставі основоположних понять концепції державної служби — **державної служби та державного службовця**, розгорнута з позицій теорії держави і права їх **класифікація**, яка передбачає наявність як їх загальних рис, так і особливостей;

5) кваліфікація служби в апараті органів державної влади як особливого виду державної служби, який в найбільш повному розумінні відображує специфіку державної служби і передбачає видання окремого законодавчого акта про службу в апараті органів державної і перш за все виконавчої влади, і тому може бути названим **державною службою в юридичному сенсі слова, або адміністративною службою**;

6) виокремлення і спеціальна характеристика таких нових для вітчизняної юридичної науки та практики державного будівництва видів державної служби, як **політична державна служба та патронатна державна служба**, характеристика судової діяльності як **найбільш юридичного виду державної служби**;

7) обґрунтування особливостей **правового режиму державної служби як загалом публічно-правового режиму**, який передбачає наявність загальних принципів, методів та прийомів правового регулювання державно-службових відносин і може бути структурованим на певні елементи, основним серед яких автор вважає правовий статус державного службовця;

8) розгляд **правосуб'єктності державного службовця** як різновиду спеціальної правосуб'єктності, особливості якої обумовлені необхідністю здійснення певного виду державно-службової діяльності, зайняття посади в державному органі або його апараті;

9) аналіз правового статусу державного службовця як такого, що включає такі структурні елементи: **службові обов'язки, права, повноваження, юридичні обмеження**, та пов'язані з ними. Дослідження юридичної природи такого специфічного поняття для теорії державної служби, як службове повноваження, особливостей юридичної відповідальності державних службовців.

Теоретичне та практичне значення результатів дисертаційного дослідження. Запропонована робота є першим у вітчизняному правознавстві загальнотеоретичним дослідженням

питань організації та функціонування державно-службових відносин в плані поставлених Конституцією України завдань щодо розбудови основ правової, демократичної, соціальної держави.

Теоретичне і практичне значення результатів, одержаних автором, полягає:

- у науково-дослідницькій сфері — матеріали дослідження можуть стати основою для подальшої розробки концепції правового регулювання державно-службових відносин в межах теорії держави і права, методологічним підґрунтям для галузевих юридичних досліджень;

- у правотворчій сфері — висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані при розробці цілісної системи законодавства про державну службу стосовно різних її напрямків, внесенні до чинного законодавства про державну службу змін та доповнень;

- у правозастосовній сфері — запропоновані рекомендації спрямовані на вдосконалення практики реалізації норм законодавства про державну службу, розв'язання на основі загальнотеоретичних критеріїв колізій в галузі нормативно-правового регулювання державно-службових відносин;

- у навчальному процесі – положення та висновки дисертації можуть бути використані при підготовці підручників, навчальних посібників з курсів “Теорії держави і права”, “Адміністративного права”, викладанні відповідних навчальних дисциплін, науково-дослідницькій роботі студентів;

- у правовиховній сфері — запропоновані положення можуть слугувати матеріалом у роботі по підвищенню рівня правової культури населення і державних службовців, посадових осіб державного апарату.

Апробація результатів дослідження. Дисертація виконана і обговорена на кафедрі теорії держави і права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого.

Результати дослідження доповідались на **міжнародних, всеукраїнських, регіональних та міських наукових конференціях**, зокрема, присвяченій 50-й річниці Загальної декларації прав людини, “Правила нормопроєктування”, “Принципи кодифікації” (Харків, НЮА України ім. Ярослава Мудрого, 1993, 1998 рр.), “Державно-правова реформа в Україні” (Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997 р.), “Концепція адміністративної реформи України” (Київ, Комітет з питань правової політики і судово-правової реформи Верховної Ради України, 1996 р.), російсько-українському колоквиумі по філософії права (Москва, Голіцино, 1995 р.), з питань реформування державної служби (Київ, Програма сприяння парламентам України, 1997 р.), “Етика та поведінка державних службовців” (Київ, регіональний центр АПрН України, 1997 р.), “Аспекти та техніки вертикального розподілу влади” (Харків, 1995 р.), “Проблеми становлення демократії в Україні” (Харків, 1995 р.), перших Всеукраїнських Драгоманівських читаннях (Львів, 1995 р.).

Висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на засіданнях **“круглих столів”**, **дискусіях**, **науково-практичних семінарах** з питань адміністративної реформи в Україні, етики поведінки державних службовців, що проводилися Комітетом з питань правової політики і судово-правової реформи Верховної Ради України, Міністерством Юстиції України, консорціумом “Верховенство права” протягом 1996-1998 рр. в містах Києві, Харкові, Львові, Донецьку, Луганську, Дніпропетровську, Сумах. **Автор був членом робочих груп** по розробці проекту Закону України **“Про державну службу”**, прийнятого Верховною Радою України 16 грудня 1993 р., по внесенню змін та доповнень до законодавства про державну службу, співавтором законопроекту **“Про службу в державних органах та їх апараті”**, проекту **“Кодексу правил поведінки державних службовців”**. Результати дослідження використовувалися автором при розробці навчальних програм та методичних рекомендацій, читанні лекцій та проведенні семінарських занять по курсах “Теорія держави і права” та “Історія вчень про державу і право” в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого.

Публікації. Узагальнені результати дослідження знайшли своє відображення в індивідуальній монографії “Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ” (Харьков: Факт, 1998. 10,5 друк. арк.), 4 навчальних посібниках “Статус должностного лица: природа, структура, специализация” (Київ: УМК ВО, 1990. 4,43 друк. арк.), “Статус посадової особи: природа, структура, спеціалізація” (Київ: НМК ВО, 1991. 4,42 друк. арк.), Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Учеб. пособие / Рук. авт. кол. Н. И. Панов (Харьков: Основа, 1993. 8,8 (1,5) друк.арк.), Словарь терминов по теории государства и права: Учеб. пособие / Рук. авт. кол. Н. И. Панов (Харьков: Основа, 1997. -10,08 (3) друк.арк), 24 статях у провідних фахових виданнях і наукових збірниках, 8 тезах наукових доповідей.

Структура роботи. Відповідно до мети, предмета та логіки дослідження дисертація складається із вступу, п’яти розділів, поділених на підрозділи, висновків (повний обсяг дисертації — 365 сторінок), списку літератури (205 джерел).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовуються актуальність, сутність та стан обраної теми дослідження, підстави і вихідні дані для наукової обробки теми, необхідність проведення дослідження.

Розділ 1 “Ідейно-історичні витoki вчення про державну службу”.

У підрозділі 1.1. **“Природа державної влади і образ правителя в політичному світогляді Стародавнього світу”** доводиться, що родовід вчення про державну службу органічно пов’язаний з процесом виникнення і становлення держави як інституту організації та здійснення політичної влади. Ідеї про державну службу беруть свій початок від міфологічних уявлень про божественне походження і сутність державної влади та її носіїв — правителів, державних мужів. Класичним для тих часів можна вважати уявлення про кастовий устрій суспільства. Разом з тим вже в ті часи проглядалося певне уявлення про договірний характер влади та політичного правління. Особливе місце в цих уявленнях посідає вчення засновника легістської течії в політичному світогляді Стародавнього Китаю Шан Яна. Ця система зокрема передбачала орієнтацію на особисті заслуги чиновників, винагороду за їх роботу, введення екзаменів для вступу на службу, основний обов’язок чиновників — додержання законності, право на оскарження дій чиновника тощо. Антична традиція в особі Сократа, який постійно займався питанням про те, як добитися, щоб влада в державі належала компетентним людям, привносить у вчення про державну службу моральну оцінку інститутів державної влади. Акцент на необхідності спеціальних знань для управління робить Платон, з точки зору якого державою повинні правити філософи. Елементи логічного понятійного аналізу відносин політичної влади пов’язані з іменем Аристотеля, який вперше сформулював визначення поняття посадових осіб з широких позицій, котрих вважав з огляду на їх пряме ставлення до здійснення державної влади явними громадянами держави.

У підрозділі 1.2. **“Погляди мислителів Середніх віків та Відродження на місце людини в системі відносин політичної влади”** обґрунтовується зв’язок вчення про державну службу з ідеями правової державності (правомірна монархія Фоми Аквінського, універсальна монархія Данте, право на вільне віросповідання Мартіна Лютера). Лютер зокрема обмежує можливості впливу державної влади волею Бога, вважає, що посади ним встановлені і тому завжди корисні та праведні, а їх виконання може знеславлюватися неправедними людьми. З іменем Нікколо Макіавеллі пов’язується початок власне психологічних досліджень відносин державної влади. Скрізь призму розподілу людей на правителів та керованих Ж. Боден розкриває ознаки державного суверенітету. В Англії розвивається концепція уповноваження народом держави на здійснення прерогатив політичної влади. Т. Гоббс вперше підходить до вивчення сутності держави з позицій методологічного індивідуалізму. Філософ присв’ячує окрему главу “Левіафану” державним служителям, вперше висловлює думку про необхідність для держави мати спеціальний закон про організацію державної служби і державних службовців. Г. Гроцій чітко визначає специфіку юридичного підходу, заснованого на ідеях права та

справедливості, до дослідження політичних проблем. Носія влади він вважає за доцільне розглядати як в загальному сенсі, так і у власному розумінні. Б. Спіноза ставить межі перед державною владою з позицій здорового глузду, природи підданих, громадської думки. Дж. Локк вважає основою політичної влади приватну власність і тому влада, за його думкою, повинна наділятися чітко визначеними повноваженнями.

У підрозділі 1.3. “Діячі Просвіти, буржуазних революцій, класичної філософії про державну владу та державну службу” розглядаються погляди Ш. Монтескьє, який доповнює питання про критерії оптимального здійснення влади з точки зору співвідношення управлінців та керованих, взаємовідносин вищих посадових осіб в державі концепцією розподілу влади. Ж.-Ж. Руссо з позицій народного суверенітету розглядає питання про особливе існування уряду, яке передбачає дорадчу владу та право приймати рішення, права, титули, привілеї, що належать виключно уряду. Держава згідно з І. Кантом суть об’єднання людей, виходячи з цього проводиться чіткий розподіл між державою як соціальним феноменом та його інститутом - державним апаратом, що виступає своєрідним органом управління суспільством. Вперше на громадянське суспільство, місце якого між особою та державою, вказує Гегель. Чиновники, з його точки зору, належать до загального прошарку, оскільки з посадовим становищем пов’язаний основний інтерес духовного та особистого існування людини, яка займає посаду. Для забезпечення службової спрямованості чиновництва недостатній контроль зверху має доповнюватися контролем знизу з боку інститутів громадянського суспільства.

В підрозділі 1.4. “Державна служба і державний службовець в політико-правовому вченні 19-20 ст.ст. М. Вебер — засновник теорії “раціональної бюрократії” висвітлюються питання організації та здійснення державно-службових відносин у зв’язку з такими малозасвоєними вітчизняною правовою та політичною наукою напрямками, як ліберальні політичні вчення, інституціональна теорія держави, теорія еліт, концепція “раціональної бюрократії”. Ліберали пропонують впровадити в життя такі інститути, як відповідальність міністрів та місцеве самоврядування. Акцент при характеристиці діяльності державної влади з посад чиновників переноситься на ті функції, які вони виконують. А. де Токвиль звертає увагу на такі риси державних чиновників в США, як забезпеченість і доступність для громадян, значна роль особистих якостей. Інституціональна теорія держави переносить акцент з характеристики людей - носіїв владних повноважень на вивчення владних інститутів, в результаті чого здійснення влади перестає розцінюватися як особиста прерогатива правлячих, а влада фактична переростає у владу інституціональну, тобто правову. Концепції політичного класу розглядають владну еліту як

більш-менш виокремлену, згуртовану, володіючу специфічними духовними, соціальними та політичними якостями соціальну групу, яка сприймає себе привілейованим класом і сприймається таким чином значною більшістю суспільства. Проголошується думка про необхідність певної її стабільності і разом з тим про потребу постійного оновлення з нижчих класів. Специфічний раціоналізм західної культури знайшов своє відображення в концепції раціональної бюрократії М. Вебера. Державна служба, за М. Вебером, формується протягом багатьох століть із інституту палацових служителів правителя. Бюрократія розглядається як органічний інструмент влади, легальний тип панування — як правова організація владних відносин, а державні чиновники — як своєрідний **правовий персонал суспільства**.

Розділ 2 “Становлення інституту державної служби в різних країнах: порівняльно-правовий аналіз”.

У підрозділі 2.1. “Континентальна модель організації і здійснення державної служби” проблема організації державної служби розглядається по мірі руху від традиційних її форм до ліберальних стандартів на прикладі Німеччини, Франції, Іспанії, Італії. Аналіз систем організації державної служби розпочинається з **Німеччини**, де представлена найстаріша система державно-службових відносин в Європі, в основі якої лежать “**особливі службові відносини вірності**”. З цим пов’язане використання специфічного терміну, який дослівно перекладається саме як “державна служба”. Німецька система організації державної служби заслуговує на увагу також як система **довічного найму**. Для Німеччини характерна достатньо розгалужена система законодавства про державну службу. З останньою обставиною пов’язаний безумовний пріоритет **юридичної освіти** в навчанні та підвищенні кваліфікації державних службовців.

Французька публічна служба вважається найбільш стабільною та організованою, такою, що стала своєрідним **еталоном** класичної організації державно-службових відносин, що обумовлено гармонійним поєднанням у концепції державної служби публічних інтересів з повагою до особи службовців. Французький публічний службовець розглядається не як найнятий на роботу працівник, а як **державна посадова особа**, що водночас і втілює в собі державу, і слугує державі. Особливістю французького підходу до організації державної служби є **синтетичний погляд** на чиновництво як на державних службовців незалежно від спеціалізації діяльності. Французькій моделі державної служби притаманна **ієрархія службовців**, коли посаду може зайняти тільки той службовець, який має відповідний кваліфікаційний ранг. Найвищим стандартам відповідає французька конкурсна система

набору на службу з її вирішальним голосом журі. **Іспанська модель** державної служби є прямою спадкоємницею і водночас подальшим розвитком французької організації. Однак вона містить деякі оригінальні інститути: неконкурентність, безперервність службової кар'єри, вступ на службу тільки через нижчу посаду, довірених осіб тощо. Особливостями **італійської моделі** є те, що основні її положення закріплені не на рівні законодавства, а в рішеннях органів адміністративної юстиції. Основний нормотворчий акт в галузі державної служби в Італії називається Законом-рамкою. Велике значення в організації державно-службових відносин надається **колективним договорам** публічної адміністрації з профспілками державних службовців. Чим вищу посаду займає службовець, тим в більшій мірі від нього вимагається високий рівень загальної культури, здатність до керівної роботи, відповідальність.

У підрозділі 2.2. “Державна служба в країнах англо-американської правової системи” підкреслюється, що організацію державно-службових відносин в цих країнах слід аналізувати з врахуванням: 1) широкого соціально-історичного контексту з домінуванням процесів децентралізації та культурологічними стереотипами; 2) особливостей англо-американської правової системи (відсутність спеціальних адміністративних судів, омбудсменів, прокурорського нагляду). Виконання державних функцій у **Великій Британії** започатковувалось на умовах сумісництва або своєрідного любителства, а сучасний підхід до комплектації кадрів державної служби значною мірою характеризується як **система особистих заслуг**. Слуги “корони” поділяються на: політичних слуг — міністри, військових слуг — військовослужбовці, цивільних слуг — співробітників міністерств, найняті на цивільних засадах. Юридично від **цивільної громадянської служби** відділяється муніципальна служба, працівники якої слугують не “короні”, а муніципалітету. З початку 70-х років англійська система державної служби була значно реформована з метою створення менш громіздкої, але більш уніфікованої та економічно ефективною її організації в напрямі ринкових засад. Виконавські структури були трансформовані в **напівнезалежні агенції** з можливістю їх приватизації. Дані ідеї в подальшому були підхоплені багатьма розвинутими країнами (Швеція, Італія тощо).

При розгляді особливостей організації державно-службових відносин в **США** перш за все звертає на себе увагу те, що вона формується під визначальним впливом політичних звичаїв та політичних інститутів і тому американська бюрократія завжди **тісно пов'язана з функціонуванням політичних структур**. Саме тому американській системі підбору кадрів на державну службу на початку свого становлення відомі такі прагматичні інститути, як “**патронаж**” та “**система здобутків**”. Однак на відміну від організації державної служби у Великій Британії американська

модель значною мірою заснована на законодавстві. Так, з прийняттям закону про державну службу в 1883 р. вищезазначені підходи до кадрової комплектації поступово замінялися більш раціональними, правовими. В подальшому за допомогою законів також визначались принципи **системи заслуг та забороненої кадрової політики**.

У підрозділі 2.3. **“Особливості інституту державно-службових відносин в Росії, Китаї, Японії”** відмічається, що організація державно-службових відносин в цих країнах несе на собі відбиток східного світогляду. Найбільш цікавим з огляду на спільне перебування в рамках однієї держави — колишнього Радянського Союзу є аналіз організації державної служби в **Російській Федерації**, процесу її реформування. Цими питаннями займається Адміністрація Президента РФ. Позитивним чинником можна вважати те, що російське законодавство стало на шлях чіткого **розмежування між державною службою та службою в приватних організаціях, між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування**. Чітко відмежовується в законодавстві поняття посадової особи як виду по відношенню до поняття державного службовця. Разом з тим структура службової кар’єри, яка прагне охопити всі можливі її прояви (політичну, професійну, патронатну), характеризується російськими дослідниками як занадто ускладнена, списана із взірців часів Петра I. Однією з найбільш характерних рис організації державного апарату в **Японії** вважається сильна кадрова політика, яка дає підстави для кваліфікації його кадрового складу як своєїрідної **“меритократичної еліти”**. Разом з тим японські державні службовці одержують найбільшу в порівнянні з іншими країнами заробітну платню. Згідно з доктринальними настановами державна служба тлумачиться в широкому розумінні, наприклад, найвищий ранг державного службовця мають разом з найвищими державними чиновниками академіки національної академії наук. Зразково в Японії налагоджена система обліку ефективності роботи державного службовця, просування по службі та здійснення службової кар’єри. У **Китаї** активно здійснюється **реформа державної служби** в напрямках впровадження конкурсних засад, екзаменаційної системи, позбавлення від негативного впливу споріднених відносин. Звертає на себе увагу відсутність в організації державної служби Китаю традиційного для розвинутих країн розподілу на політичну діяльність та професійну державну службу. Застосування порівняльного методу дозволяє співставити різні підходи до організації державної служби, зробити висновок про позитивні та негативні сторони даних систем та доцільність застосування їх елементів в процесі державотворення в Україні.

Розділ 3 “Питання державної служби у вітчизняній правовій науці”.

У підрозділі 3.1. “Державний службовець у контексті кримінальної відповідальності за посадові злочини” проблема державної служби та державного службовця розглядається з позицій вихідної для вітчизняної правової науки постановки, а саме з точки зору кримінально-правової науки як про **суб`єкта посадового злочину**, коли поняття посадової особи виділялося на основі приналежності до структур радянської державності і ототожнювалося з поняттям державного службовця. Водночас кримінально-правова теорія позначила передумови для здійснення широкого міжгалузевого дослідження проблем державної служби, коли посадовими особами вважалися працівники, що займали посади не тільки в органах державної виконавчої влади, а й в інших органах влади. В подальшому найбільш зацікавленою в розробці концепції державної служби виявилась наука адміністративного права, яка вперше розділяє поняття державного службовця і посадової особи. Наприкінці 40-х років питання про державну службу ставиться з **комплексних позицій**, а проблема загальнотеоретичного поняття посадової особи розцінюється як вузлова для всього правознавства. Вихід концепції державної служби за межі адміністративного права знаменує акцент на її функціональній характеристиці в контексті соціального управління, на необхідності поєднання управлінських та юридичних підходів, на потребі загальнотеоретичної характеристики поняття посадової особи.

У підрозділі 3.2. “Розвиток вчення про державну службу в різних галузях правознавства” розглядаються традиційні проблеми концепції державної служби з позицій окремих галузей права і перш за все з **точки зору адміністративно-правової та кримінально-правової теорії**: розмежування понять державного службовця і посадової особи, визначення поняття представника влади, функцій посадових осіб, сформульованих в Кримінальному кодексі України, питання про доцільність включення розпорядження матеріальними речами до функцій посадових осіб, основні характерні ознаки формування поняття державної служби, питання про посаду як основний елемент організації державно-службових відносин. Наголошується, що питання про необхідність прийняття спеціального Закону про державну службу у вітчизняній юридичній науці було поставлене тільки в середині 60-х років, а перший проект такого Закону був підготовлений лише на початку 80-х років.

Становлення державної служби в її адміністративно-правовому розумінні в Україні розглядається скрізь призму положень Закону України від 16 грудня 1993 р. “Про державну службу”, завдань **адміністративної реформи** в Україні по створенню вискоєфективного професійного інституту державної служби, за допомогою якого можна було б вирішувати нагальні проблеми, що стоять перед державою і суспільством. Для проведення такої реформи Указом Президента України була створена державна комісія, визначені її основні завдання, зокрема реформування системи

підготовки і перепідготовки кадрів державного управління, дерегуляція та спрощення системи надання управлінських послуг населенню. Підкреслюється необхідність розробки **цілісної системи законодавства про державну службу**, яке складалося б із Закону “Про основи державної служби в Україні” та окремих законів, що регулюють різні напрямки здійснення державно-службової діяльності. На даному етапі адміністративної реформи робочою групою вчених Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого розроблений проект Закону України “Про службу в державних органах та їх апараті”. Специфічним нормативно-правовим актом в цій системі має стати “Кодекс правил поведінки державних службовців”, який повинен мати значення не тільки формально-юридичного джерела права, а й зібрання етичних стандартів поведінки державних службовців. У зв’язку з провідною роллю законодавства в організації державно-службових відносин підкреслюється особливе значення **юридичної підготовки державних службовців**.

У підрозділі 3.3. “**Конституційно-правові засади державної служби в Україні**” вперше у вітчизняній юридичній науці окремо висвітлюється питання про конституційно-правові засади державної служби в Україні. Підвищення рівня правових основ державної служби до конституційного закріплення свідчить про зростання її ролі та значення для організації і функціонування інститутів правової демократичної держави, оскільки конституційно-правові засади державної служби пов’язані з глибинними пластами державності та соціальності, самою ідеєю права та принципами правової держави. Конституційно-правові засади інституту державної служби розглядаються в роботі в контексті Загальної декларації прав людини, Міжнародних пактів про права людини та інших міжнародних юридичних документів. Серед більше як 10 статей Конституції України, котрі безпосередньо присвячені питанням організації та функціонування державної служби, в дисертації виділяються такі принципові положення: **1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 2) єдність та розподіл влади; 3) верховенство права; 4) правова пов’язаність діяльності державних органів та посадових осіб**. Поміж прав людини і громадянина, закріплених в Конституції України, особлива увага приділяється **рівному праву доступу до державної служби**, праву всіх звертатися в органи державної влади, до посадових і службових осіб цих органів, праву на оскарження в суді рішень державних органів, на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними рішеннями державної влади.

В підрозділ 3.4. “**Загальнотеоретичні засади дослідження питань державної служби**” на підставі загальнотеоретичних критеріїв (системності державної діяльності, єдності та розподілу державної влади, системності права, фундаментальності предмета теорії держави і права, місця теорії держави і права в системі юридичних наук, її методологічної функції) аналізується сучасний стан

досліджень формування та розвитку інституту державної служби в Україні, робиться висновок про необхідність його загальнотеоретичного обґрунтування. Концепція державної служби повинна скласти органічну частину понятійного арсеналу теорії держави і права, відображаючи закономірності функціонування та розвитку державно-службових відносин з позицій правового регулювання кадрового забезпечення державного апарату та його практичного функціонування. З даної точки зору державна служба відображує розподіл людей на управлінців та керованих, виникнення на цій підставі апарату публічної влади, що відображує **основну субстанціональну рису державності, її серцевину**. Тому не випадково висвітлення загальнотеоретичних засад організації державно-службових відносин поступово займає чільне місце в новітніх підручниках з теорії держави і права. На підставі наведених аргументів основні поняття загальнотеоретичної концепції державної служби були включені автором в Програму курсу з теорії держави і права, підготовлену кафедрою теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, тематику курсових робіт з теорії держави і права.

Розділ 4 “Державна служба як проблема теорії держави та права”.

У підрозділі 4.1. “Державна служба та державний службовець: загальнотеоретичний підхід до визначення понять” державна служба розглядається як основний **різновид публічної служби**. Крім державної до публічної служби з точки зору автора відноситься **служба в органах місцевого самоврядування**. Особливості місцевого самоврядування, які відображаються в його правовій, організаційній та матеріально-фінансовій самостійності, не дозволяють за наявності певних загальних ознак ототожнювати службу в органах місцевого самоврядування з державною службою. З позицій забезпечення функціонування всіх галузей суспільної життєдіяльності доцільно окремо розглядати також **службу в комерційних організаціях**.

Державна служба та державний службовець з точки зору теорії держави і права розглядаються як: 1) служба як діяльність насамперед владно-управлінського характеру, а службовець перш за все як управлінський працівник, носій державно-владних повноважень; 2) служба як галузь суспільного розподілу праці, а службовець як фахівець по управлінню; 3) служба як різновид інтелектуальної праці, а службовець як інтелектуал; 4) служба як обслуговування інтересів держави і суспільства, а службовець як особа, що здійснює обслуговуючу діяльність; 5) служба як діяльність, змістом якої є вплив на людей, а службовець як особа, що працює з людьми; 6) служба як діяльність, предметом якої є інформація, а службовець як особа, що безпосередньо працює з інформацією; 7) служба як різновид професійної діяльності, а службовець як професійний працівник; 8) служба як

здійснення завдань і функцій держави, а службовець як працівник, що здійснює такі функції (функціонер); 9) служба як функціонування спеціально створеного інституту — апарату та механізму держави, а службовець як особа, що займає посаду в державному органі або організації; 10) служба як практична реалізація компетенції державних органів, а службовець як особа, що безпосередньо здійснює повноваження, передбачені посадою; 11) служба як діяльність, врегульована законодавством, а службовець як особа, наділена спеціальним правовим статусом; 12) служба як діяльність, що оплачується з коштів державного бюджету, а службовець як особа, яка одержує грошову винагороду з державних коштів. На підставі викладених загальнотеоретичних ознак пропонується таке визначення державної служби: **державна служба** — це врегульована законодавством професійна діяльність осіб, які займають у встановленому порядку посади в державних органах та інших державних організаціях щодо практичного здійснення їх функцій та завдань, що оплачується із коштів державного бюджету. Відповідно під **державним службовцем** слід розуміти особу, яка здійснює у встановленому законодавством порядку повноваження у відповідності з займаною посадою в державному органі або іншій державній організації та одержує заробітну плату з коштів державного бюджету.

У підрозділі 4.2. “**Види державної служби та державних службовців. Посадова особа**” на підставі загальнотеоретичних ознак проводиться класифікація різновидів державної служби. Перш за все державна служба поділяється на **цивільну** та **мілітаризовану**. Особливостями мілітаризованої державної служби є: 1) пов’язаність з виконанням особливих, охоронних завдань; 2) пов’язаність із застосуванням державного примусу; 3) здійснення “із зброєю в руках”; 4) низка спеціальних вимог до поступаючого на службу; 5) засади суворої ієрархії; 6) наявність особливого правового статусу з найбільш широким переліком обмежень та компенсацій. Мілітаризовану державну службу можна розділити на власне військову (в Збройних силах та ін.) та воєнізовану (в органах міліції та ін.) службу.

Цивільна державна служба залежно від особливостей конкретної державної організації поділяється на: **1) службу в державних органах та їх апараті** (законодавчої, виконавчої та судової влади) і **2) службу в державних установах та органах управління державними підприємствами**. Служба в апараті органів державної влади і перш за все державної виконавчої влади кваліфікується як державна служба в тісному її розумінні — як **адміністративна служба** (В.Б. Авер’янов), що складає предмет власне адміністративно-правового регулювання. Тому коли розглядаються питання державної служби в будь-якому, в тому числі загальнотеоретичному, сенсі, то перш за все предметом дослідження виступає даний різновид державно-службової діяльності, яку можна назвати **службою в**

юридичному розумінні, оскільки з приводу організації саме адміністративної служби діють окремі закони про службу, які є найбільш повним втіленням принципів організації державно-службових відносин. Служба в органах судової влади кваліфікується як найбільш юридизований різновид державної служби як в плані відношення до самої природи та змісту права, так і в тому аспекті, що підлягає найбільш докладній законодавчій регламентації. Тому в найбільш повному розумінні вона може бути кваліфікована **як служба закону і праву**. На окрему увагу заслуговує характеристика здійснення депутатами законодавчих повноважень як різновиду державно-службової діяльності, яку автор вважає за доцільне називати **політичною державною службою**. Політичною, оскільки дана категорія службовців займає посади та покидає їх залежно від політичних чинників. Але, з іншого боку, депутати знаходяться на державній в широкому розумінні службі, оскільки займають посади в державному органі, наділені державно-владними повноваженнями, працюють на професійних засадах, одержують грошову винагороду з державних коштів. З урахуванням аналогічних аргументів **політичними державними службовцями, або державними діячами**, слід вважати таких вищих посадових осіб, як президент, прем'єр-міністр, міністри. Особливості такого різновиду державної служби, як **патронатна служба** (Ю.П. Битяк), вбачаються в тому, що діяльність цих службовців — помічників, радників, консультантів, прес-секретарів — безпосередньо спрямована на забезпечення повноважень президента, прем'єр-міністра, міністрів, голів обласних державних адміністрацій та інших осіб, які мають право на таку службу.

Насамперед державні службовці можуть бути поділені на види **за різновидами державної служби**. Крім того, залежно від характеру виконуваної роботи їх можна розділити на **керівників, фахівців, обслуговуючий персонал**. Окремо в дисертації характеризуються особливості **статусу публічних державних службовців, або державних посадових осіб**, як такого різновиду державних службовців, які: 1) виконують функції публічного характеру; 2) наділені юридичними державно-владними повноваженнями; 3) мають право видавати юридичні акти, обов'язкові для інших осіб; 4) виступають носіями та представниками державної влади; 5) можуть бути притягнутими до підвищеної юридичної відповідальності. Державні посадові особи поділяються на такі категорії: **1) особи, що безпосередньо здійснюють прерогативи державної влади** (вищі посадові особи, статус яких регулюється Конституцією та окремими законами України, судді, прокурори); **2) особи, що перебувають на службі в державних органах та їх апараті** відповідно до Закону України “Про державну службу” та інших законодавчих актів про організацію і діяльність окремих державних

органів; 3) особи, що займають керівні посади в органах управління державних установ і організацій; 4) особи, які мають виборчий мандат.

Підрозділ 4.3. “Правовий режим державної служби та його структура” присвячений дослідженню специфічних рис правового режиму державної служби, для якого характерна **цілісна система** регулятивного впливу, що характеризується специфічними прийомами регулювання: виникненням та формуванням змісту прав і обов’язків, їх здійсненням, особливостями санкцій, способів їх реалізації, а також наявністю єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм. Наявність специфічного правового режиму означає вплив на суб’єктів державно-службових відносин комплексу регулятивних, охоронних та процедурно-процесуальних засобів, характерних саме для правового регулювання даної групи суспільних відносин. Однак управлінський підхід до дослідження права, зорієнтований на його інструментальну цінність, не повинен затіняти більш фундаментальні пласти його впливу на організацію державно-владних відносин, які відображають його характеристики як норми соціальної свободи, рівності та справедливості, пов’язаної із забезпеченням та захистом прав людини і громадянина.

Особливості правового режиму державної служби засновані на **адміністративному в широкому розумінні** (імперативному) методі регулювання і відображаються в наявності специфічних правил, регулюючих вступ на службу, в тому числі встановлюючих процедури конкурсного набору; проходження служби та службову кар’єру; звільнення зі служби; реалізацію службових повноважень, соціальні та правові гарантії державного службовця, основною серед яких є забезпечення зайнятості та соціального захисту; підстави та порядок притягнення до відповідальності. Центральним структурним елементом правового режиму державної служби слід вважати **правовий статус державного службовця** з відповідними вимогами службової лояльності, заборонами займатися підприємництвом та активною політичною діяльністю. Саме специфіка правового режиму, правових норм, регулюючих державно-службові відносини, дає змогу виділити як окремий підрозділ системи законодавства міжгалузевий інститут державної служби, який на підставі даного критерію відрізняється від організації регулювання інших видів суспільних відносин, насамперед трудових. Джерелами законодавчого інституту державної служби є Конституція України, а також спеціальні закони, присвячені визначенню статусу державних службовців та регламентації здійснення ними державно-владних повноважень в різних сферах державної діяльності: закони України: про державну службу, про статус суддів, про прокуратуру, про міліцію, про державну податкову адміністрацію, митний кодекс та ін. Основний масив законодавчого інституту державної служби складають норми адміністративного права, але загальнотеоретичне тлумачення її змісту як

практичного функціонування всіх підрозділів державного апарату передбачає віднесення до його складу нормативних комплексів інших галузей права конституційного фінансового, процесуального та ін., що дозволяє вважати його **одним із центральних інститутів публічного права.**

Розділі 5 “Статус державного службовця — центральний елемент правового режиму державної служби”.

Підрозділ 5.1. “Правовий статус і правосуб’єктність державного службовця” присвячений характеристиці правосуб’єктності та структури правового статусу державного службовця. Причому, оскільки йдеться про характеристику різновиду суб’єктів права, правильним буде враховувати обумовлені потребою їх цільової активності — здійснення на державній службі службових повноважень, певні їх властивості та здібності. Держава за допомогою закріплення відповідних вимог в законодавстві надає таким властивостям та здібностям характеру **юридичної передумови** для визнання індивіда носієм відповідного правового статусу. Тому правосуб’єктність державного службовця має **спеціальний характер**, відображує спеціальні вимоги до кандидатів на прийняття на державну службу. Якщо загальна правосуб’єктність передбачає наявність зрілої психіки людини, що фіксується по досягненні повноліття і відсутності психологічних дефектів, то для зайняття посад на державній службі особи повинні володіти додатковими якостями та здібностями, відповідати додатковим умовам. Серед таких умов за загальним правилом виділяються певний вік, рівень освіти, стаж роботи, рівень кваліфікації, складання кваліфікаційних екзаменів. В основу моделювання оптимальної структури правового статусу державного службовця покладаються такі положення: 1) правовий статус державного службовця є спеціальним різновидом загального (конституційного) статусу; 2) взаємозв’язок загальних та особливих складових правового статусу державного службовця; 3) необхідність цілісного правового забезпечення соціального становища державних службовців; 4) однорідність і внутрішній взаємозв’язок елементів структури правового статусу даних суб’єктів; 5) конкретність і визначеність кожного з елементів правового статусу державних службовців. На цій підставі до правового статусу державного службовця включаються: **повноваження, обов’язки, права, обмеження та пов’язані з ними гарантії.**

У підрозділі 5.2. “Юридична природа службового повноваження” зміст і структура службового повноваження пов’язані з трьома закономірностями державно-службової діяльності. По-перше, з діяльністними чинниками, які відображаються за допомогою таких понять, як “мета”, “завдання”, “функції”, “методи”. По-друге, з державно-владними чинниками, зумовленими тим, що управлінська діяльність в державно організованому суспільстві здійснюється від імені держави та її

органів, спирається на авторитет державної влади, а в необхідних випадках — на примусові заходи, для чого потрібно застосовувати поняття “влада”, “держава”, “примус”. По-третє, юридичними чинниками, які впливають з тієї обставини, що державна діяльність в умовах правової, демократичної державності не може здійснюватися поза, а тим більш, всупереч правовим установленням, які гарантують її справедливість і законність, — звідси потреба у використанні понять “право”, “правова форма”, “правовий режим”. Тому службове повноваження не може бути представлене ні за допомогою тільки суб’єктивного права або тільки юридичного обов’язку. Не буде точною характеристика службового повноваження як права, хоча і владного, наказового, адже державний службовець не може використати надані йому повноваження на вільний розсуд. Навпаки, за невикористання повноважень у відповідних умовах державний службовець може бути притягнутий до юридичної відповідальності. Повноваження державного службовця не може тлумачитися як лише владне право ще й тому, що наділення державних службовців повноваженнями є не самоціллю, а завжди спрямоване на здійснення певної діяльності, на досягнення певних соціально корисних результатів. Кваліфікація службового повноваження як юридичного обов’язку ближче до істини, але спрощує проблему його структури, оскільки воно визначає не тільки обов’язок службової поведінки, а й право вимагати відповідної поведінки від інших осіб, а також їх невтручання в сферу службової діяльності. А на чужу поведінку не можна мати обов’язку, тільки — право її вимагати. Сене службового повноваження полягає і в тому, що державний службовець уповноважується державою на виконання певних функцій, своєї компетенції. Інтерпретація структури службового повноваження як сукупності права і обов’язку, спрямованих в різні сторони — перед державою службовець має обов’язки, а перед громадянином — права, здатна призвести до адміністративного перекосу в здійсненні державної служби, коли керованим особам відводиться тільки пасивна роль, що суперечить як самій ідеї, так і конструкції правової держави. Тому юридичне службове повноваження і у відносинах з державою, і у відносинах з громадянами виступає як **синтез права і обов’язку**, певний правообов’язок. Разом з тим службове повноваження не можна вважати настільки злитим правообов’язком, в якому не було б сенсу розрізняти право і обов’язок як відносно самостійні юридичні явища. По-перше, у службовому повноваженні існує певна відстань між правом і обов’язком і, по-друге, повноваження може повертатися одним із своїх елементів у відповідній ситуації до держави або громадянина. Наявність такої відстані обумовлена тим, що службовець виконує покладені на нього обов’язки шляхом використання наданих йому прав при настанні відповідних умов з метою вирішення завдань, що перед ним поставлені, тобто має місце певний розсуд. Правозобов’язуючий характер державної діяльності передбачає використання специфічної

термінології в законодавстві — “забезпечує”, “вирішує”, “розглядає”, “застосовує” та ін. Оскільки вживання певних юридичних термінів пов’язане з врахуванням не тільки юридичних закономірностей, а й широкого кола соціально-психологічних чинників, законодавець в окремих випадках при визначенні службових повноважень робить акцент на праві або на обов’язку. У зв’язку з цим формулювання службових повноважень у вигляді обов’язку є доцільним за умов достатньо повної формалізації підстав для його виконання, а у вигляді права - коли ситуація недостатньо формалізована, а також коли повноваження передбачає можливість вимагати певної поведінки від інших осіб. Доцільно виділяти повноваження окремих груп державних службовців, юрисдикційні повноваження.

У підрозділі 5.3. “**Особливості юридичної відповідальності державного службовця**” відмічається доцільність розгляду юридичної відповідальності як елемента правового статусу державного службовця, хоча і елемента вторинного характеру, що реалізується внаслідок вчиненого правопорушення. Відзначається виключно ретроспективний характер юридичної відповідальності як реакції на правопорушення, яке виступає фактичною підставою для її настання. Тому юридична відповідальність розглядається не просто як виконання обов’язку, хоч вона і здійснюється з примусу, а й як настання несприятливих наслідків для винної особи. Найважливішим напрямком дослідження юридичної відповідальності державних службовців є її розгляд скрізь призму особливостей щодо загального інституту юридичної відповідальності. Серед принципів юридичної відповідальності державних службовців підкреслюється рівність перед законом, яка означає, що вони несуть однакову відповідальність за однакові правопорушення з іншими громадянами, встановлення єдиних підстав для притягнення до відповідальності (наявність правопорушення), єдиний процесуальний порядок, єдине судочинство тощо. Разом з тим автор вважає за доцільне заснування адміністративної юстиції в Україні, яка могла б здійснюватися судами загальної юрисдикції на основі спеціалізації, що створило б додаткові гарантії від порушень прав і свобод людини і громадянина в їх відносинах з органами державної виконавчої влади. До державних службовців можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна, кримінальна. В цілому відмічаються такі **особливості інституту юридичної відповідальності державних службовців**: 1) більш широке коло підстав відповідальності; 2) наявність таких підстав відповідальності, які застосовуються тільки до службовців; 3) підвищений рівень їх відповідальності щодо тих її видів, які поширюються також на громадян; 4) наявність складів протиправних дій, які прямо пов’язані з володінням державно-владними повноваженнями.

У висновках викладені загальні підсумки дослідження з усіх принципових питань дисертації щодо специфіки загальнотеоретичного підходу до дослідження державної служби з точки зору основних закономірностей виникнення, функціонування та розвитку держави, співвідношення суспільства та держави, держави та права. Акцентується на загальнотеоретичних ознаках та формулюються основні поняття загальнотеоретичної концепції державної служби — державної служби, державного службовця, посадової особи, правового режиму державної служби, правового статусу державного службовця, посадової особи. Розглядається розгалужена класифікація державної служби та державних службовців на види в залежності від різних критеріїв, характеризуються ознаки такої категорії державних службовців, як посадові особи. Пропонується модель структури правового статусу державного службовця як така, що складається з повноважень, обов'язків, прав, обмежень та гарантій. Окремо висвітлюється питання про юридичну природу службового повноваження як основного його елементу. Висловлені пропозиції щодо формування цілісної системи законодавства про державну службу в Україні, формування якої можливе лише за умови визначення загальнотеоретичних засад організації і функціонування інституту державної служби, уніфікації на загальнодержавному рівні їх критеріїв, прийняття на цій основі загального законодавчого акту, на фундаменті якого має бути розроблена низка системно узгоджених законів щодо конкретних напрямів державно-службової діяльності.

За темою дисертаційного дослідження **опубліковані такі роботи:**

Монографії, навчальні посібники:

1. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. -Харьков: Факт, 1998. -10, 5 друк. арк. (Рецензія // Вісн. Акад. правових наук України. -Харків: Право, 1998.- № 4).

2. Петришин А.В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация. -К.: УМК ВО, 1990. -4, 43 друк. арк.

3. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. -К.: НМК ВО, 1990. -4, 42 друк. арк.

4. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Учеб. пособие / Рук. авт. кол. Н. И. Панов. -Харьков: Основа, 1993. -8, 8 (1, 5) друк.арк.

5. Словарь терминов по теории государства и права: Учеб. пособие / Рук. авт. кол. Н. И. Панов. -Харьков: Основа, 1997. -10,08 (3) друк.арк

Наукові статті, методичні рекомендації:

6. Горшенёв В.М., Петришин О.В., Шахов И.Б. Юридична відповідальність службових осіб: Рецензія на монографію Щербака А. И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц. -К.: Наук. думка, 1986 // Рад. право. -1987. -№ 7. -0, 2 (0, 1) друк. арк.

7. Петришин А.В. Актуальные вопросы совершенствование правового статуса должностного лица // Актуал. пробл. укрепления соц. законности: Сб. науч. тр. -Уфа: Башк. гос. ун-т. -1987. -0.3 друк. арк.

8. Горшенев В.М., Петришин А.В. Природа статуса должностного лица // Пробл. соц. законности: Респ. междувед. науч. сб./ Отв. ред. В. Я. Таций. -Харьков: Вища школа, 1988. -Вып. 22. -0, 5 (0, 25) друк. арк.

9. Петришин А.В. Общее и особенное в сущности должностного лица// Актуал. вопр. укрепления правовой основы гос. и обществ. жизни: Сб. науч. тр./ Отв. ред. В. Я. Таций. -К.: УМК ВО при Минвузе УССР.-1988.-0, 3 друк.арк.

10. Петришин А.В. Статус должностного лица в системе социалистического самоуправления народа / Вопр. укрепления соц. законности и правопорядка... в условиях перестройки соц. общества: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Н. И. Панов. -К.: УМК ВО при Минвузе УССР.-1989.-0, 3 друк. арк.

11. Петришин А.В. Об этических началах советской государственной службы // Новое политико-правовое мышление и реализация правовой реформы: Сб. науч. тр. / Отв. ред. В. Я. Таций. -К.: УМК ВО.- 1991.- 0, 4 друк. арк.

12. Петришин О. В. Сучасна політична культура: підхід до проблеми // Правова держава.-К.: ІДПАН України.-1992.-№ 1.-0, 4 друк. арк.

13. Петришин О.В. Згода в політичній культурі Української держави // До нової України — шляхом реформ. -К.- 1992.- 0.3 друк. арк.

14. Петришин О.В. Закон про державну службу в Україні. Яким йому бути// Уряд. кур'єр.- 1992. -31 лип.-0, 4 друк. арк.

15. Петришин А. В. Общетеоретические основания законодательства о государственной службе в Украине// Юрид. наука и проблемы формирования демократ. правового государства в Украине: Темат. сб. науч. тр. / Отв. ред. Н. И. Панов. -К.: Ин-т системных исследований.- 1993.- 0, 25 друк. арк.

16. Петришин О.В. Не прислужувати — служити //Уряд. кур'єр.-1993. -16 лист. -0, 3 друк. арк.

17. Петришин А.В. К вопросу об общецивилизационных основаниях государственности // Пробл. законности: Респ. междувед. науч. сб./ Отв. ред. В. Я. Таций. -Харьков: Нац. юрид. акад. Украины, -1995. Вип. 28. -0, 65 друк. арк.

18. Петришин А.В. Технологический потенциал политической культуры // Пробл. развития юрид. науки и практики в условиях формирования правовой системы Украины: Сб. науч. тр / Под. ред. Н.И. Панова. -Харьков: Нац. юрид. акад. Украины.-1995.-0, 4 друк. арк.
19. Петришин А.В. Право граждан на участие в управлении государством в системе институтов демократии // Пробл. провадження правових реформ в Україні: Зб. наук. праць / За ред. М. І. Панова. -Харків: Нац. юрид. акад. України. -1996.-0, 2 друк. арк.
20. Петришин О.В. Конституційні засади інституту державної служби в Україні: проблеми і перспективи // Драгоманивський зб. "Вільна спілка" та сучасний укр. конституціоналізм / За ред. Т. Г. Андрусяка. -Львів: Світ, -1996.-0, 5 друк. арк.
21. Петришин О.В. Державна служба в системі державної організації суспільства // Вісн. Акад. правових наук України.-Харків: Право, 1996. -№ 6.-0, 4 друк. арк.
22. Битяк Ю., Петришин О. Про службу в державних органах та їх апарат: Авторський проект закону // Вісн. Акад. правових наук України.-Харків: Право, 1998. -№ 1. -1 (0, 5) друк. арк.
23. Петришин А.В. К вопросу об общетеоретическом понятии прав человека// Пробл. законности: Респ. межвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. -Харків: Нац. юрид. акад. України. -1998. -Вып. 33. -0, 5 друк. арк.
24. Коліушко І., Петришин О. Основні напрямки реформування законодавства про державну службу // Вісн. Акад. правових наук України. -Харків: Право. -1988.- № 4. -0, 5 (0, 25) друк. арк.
25. Горшенев В.М., Борисов Г.А., Петришин А.В. и др. Методические указания к научно-исследовательской работе студентов по теории государства и права. -Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1987. -3, 44 (0, 4) друк. арк.
26. Горшенев В.М., Петришин А.В. Методические указания к написанию курсовых работ по теории государства и права: Для студентов заоч. ф-та. Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1992. -2 (1) друк. арк.
27. Горшенев В.М., Петришин А.В. Методические указания к написанию курсовых работ для студентов 1 курса. -Харьков: Укр. юрид. акад., 1993.- 2 (1) друк. арк.
28. Бенедик І.В., Богачова Л.Л., Петришин О.В. та ін. Методичні рекомендації для семінарських занять і написання курсових робіт з теорії держави і права для студентів 1 курсу заочного факультету. -Харків: Нац. юрид. акад. України, 1995.- 2, 1 (0, 3) друк. арк.
29. Ткаченко В.Д., Бенедик І.В., Петришин О.В. та ін. Плани семінарських занять з теорії держави і права для студентів 1 курсу заочного факультету. -Харків: Нац. юрид. акад. України.-1998.-0, 7 (0, 2) друк. арк.

30. Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л., Петришин О.В. та ін. Тематика курсових робіт з теорії держави і права та методичні рекомендації до їх написання.- Харків: Нац. юрид. акад. України.- 1998.- 0, 9 (0, 2) друк. арк.

Основні положення дисертації містяться також у тезах доповідей і наукових повідомлень на конференціях та засіданнях “круглих столів”:

31. Петришин О.В. Выступление на читательской конференции в г. Харькове // Сов. государство и право.- 1989.- № 5.- 0, 1 друк. арк.

32. Петришин О.В. Выступление на читательской конференции в г. Харькове// Сов. государство и право.- 1989.- № 9.- 0, 1 друк. арк.

33. Петришин А.В. О проблеме личности должностного лица государственного аппарата // Реформа политико-правовой системы сов. общества и укрепление соц. правопорядка: Тезисы выступл. к обл. конф. молод. учен. и соиск.- Харьков: Харьк. высшие курсы МВД СССР, - 1990.- 0, 1 друк. арк.

34. Петришин А.В. Статус должностного лица и система социалистического самоуправления народа / Регион. особенности гос. строительства и укрепления правопорядка в свете идей Октября: Тезисы докл. и сообщ.- Орджоникидзе: Северо-осетин. гос. ун-т.- 1988.- 0, 1 друк. арк.

35. Петришин А.В. Статус должностного лица в социалистическом правовом государстве // Правовая реформа и пробл. ее реализации: Тезисы докл. и сообщ. регион. науч.-практ. конф. - Краснодар: Кубан. гос. ун-т.- 1989.- 0, 1 друк. арк.

36. Петришин А.В. О культуре гражданского согласия // Пробл. совершенствования законодательства Украины и практики его применения: Крат. тезисы докл. и науч. сообщ. межрегион. научн. конф. молод. учен. и соиск.- Харьков: Укр. юрид. акад.- 1991.- 0, 1 друк. арк.

37. Петришин А.В. Статус должностного лица в законодательстве о государственной службе Украины // Правовое регулирование гос. строительства в Украине и пробл. совершенствования законодательства: Крат. тезисы докл. и науч. сообщ. межрегион. науч. конф. молод. учен. и соиск.- Харьков: Укр. юрид. акад.- 1992.- 0, 1 друк. арк.

38. Петришин А.В. О некоторых общетеоретических основаниях законодательства о государственной службе // Законодательство Украины: состояние, проблемы, перспективы: Крат. тезисы докл. и науч. сообщ. межрегион. конф. молод. учен. и соиск.- Харьков: Укр. юрид. акад.- 1994.- 0, 1 друк. арк.

Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії. Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень. -Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 1998.

Дисертацію присвячено проблемі державної служби з точки зору закономірностей виникнення, функціонування та розвитку держави та права. Сутність державної служби виводиться із соціального призначення держави в умовах правової демократичної організації суспільства, яка повинна йому служити та відповідати перед ним за свою діяльність, утверджувати та забезпечувати права людини. Розглядаються історико-теоретичні передумови становлення вчення про державну службу, здійснюється порівняльно-правовий аналіз інституту державної служби, формулюються основні поняття концепції — державної служби та службовця, пропонується розгорнута їх видова класифікація. Правовий режим державної служби, ядром якого вважається статус державного службовця, висвітлюється через призму публічно-правових ознак, характеристику його структурних елементів — повноважень, прав, обов'язків, обмежень та гарантій.

Ключові слова: держава, служба, державна служба, державний службовець, державний апарат, посадова особа, правовий статус, повноваження.

Петришин А.В. Правовой режим государственной службы: вопросы общей теории. Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 — теория и история государства и права; история политических и правовых учений. -Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 1998.

Диссертация посвящена исследованию правовых проблем организации и функционирования государственной службы с точки зрения предметной области теории государства и права как фундаментальной и методологической дисциплины в системе правоведения. Государственная служба в широком ее понимании в контексте соотношения с обществом рассматривается в качестве обусловленной закономерностями возникновения, функционирования и развития государства как специфического явления, которая (служба) поэтому квалифицируется как его стержень, сердцевина, непосредственно несущая на себе нагрузку государственности. Сущность государственной службы в современном обществе, в условиях его правовой демократической организации, выводится из социального назначения государства, которое призвано служить обществу и отвечать перед ним за свою деятельность, утверждать и создавать государственно-правовые гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Рассматриваются историко-теоретические предпосылки становления учения о государственной службе на основе истории политических и правовых учений классического периода, а также с учетом таких мало освоенных отечественной правовой наукой концепций, как институциональная теория, теория элит, теория рациональной бюрократии М. Вебера, что позволяет продемонстрировать исторический процесс формирования современного учения о государственной службе от мифологических представлений о природе государственной власти и правителей до современных интерпретаций сущности государственно-служебной деятельности, логику его становления, сделать поэтому выводы и положения диссертационного исследования более достоверными и обоснованными.

Отдельно осуществляется сравнительно-правовой анализ формирования института государственной службы в развитых странах сквозь призму специфики их правовых систем — романо-германской и англо-американской, особенных черт в странах восточного региона. На этой основе выделяются как индивидуальные черты института государственной службы, характерные для конкретных стран, так и его особенности с точки зрения основных критериев правовых систем, так и общие признаки, определяющие современные стандарты организации и осуществления государственно-служебной деятельности в условиях демократической правовой организации общества, высказываются предложения о возможностях их адаптации в процессе становления института государственной службы в Украине.

На основе подробного анализа результатов исследований проблем государственной службы, статуса государственного служащего и должностного лица в отраслях отечественной юридической науки и, прежде всего — в теории уголовного права и в административно-правовой доктрине, а также в иных отраслевых подразделениях правоведения, формулируются методологические предпосылки общетеоретического их рассмотрения, к числу которых, в первую очередь, относятся: системность права и государственной деятельности, принцип единства и разделения государственной власти, фундаментальность предмета теории государства и права, особенности ее места в системе юридических наук и ее методологическая функция. Отдельно рассматриваются конституционные основания института государственной службы в Украине, подчеркивается их особое значение для его формирования с точки зрения задач по формированию правовой демократической социальной государственности.

Анализируются общетеоретические признаки и формулируются общетеоретические понятия государственной службы и государственного служащего, предлагается развернутая их классификация. Правовой режим государственной службы, ядром которого полагается статус

государственного служащего, освещается через призму публично-правовых признаков, характеристику его предпосылки — правосубъектности государственного служащего и структурных элементов — полномочий, прав, обязанностей, ограничений и гарантий.

Ключевые слова: государство, государственная служба, государственный служащий, государственный аппарат, должностное лицо, правовой статус, полномочие.

Petrichin A.V. The legal regime of the public service: the questions of general theory. -Manuskript.

The thesis for a doctor's of law degree in the field 12.00.01 - theory and history of the State and law; history of the political and legal studies.- National Law Academy of Ukraine named after Varoslav the Mudry, Kharkov, 1998.

The thesis is devoted to the problem of the public service from the point of view of the regularities of the origin, functioning and development of the state and law. The essence of the public service is deduced from social purpose of the state in the conditions of the legal democratic structure of the society, which is called to serve it and to be responsible before it for its activities, to confirm and maintain human rights. The historical and theoretical prerequisites of the formation of the studies on the public service are researched in this work. The author has carried out the comparative-legal analysis of the institute of the public service; has formulated the basic concept of the public service and the public officer and has suggested their comprehensive classification. The legal regime of the public service, the nucleus of which is considered to be the status of the public officer, is elucidated in the light of the public and legal signs, characteristic its structural elements — powers, rights, obligations, limitations and compensation.

Key words: service, public service, public officer, state apparatus and mechanism, public official, legal status, powers.

Відповідальний за випуск
доц. Ткаченко В.Д.

Підп. до друку 06.03.1999. Формат 60x90¹/₁₆.
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.
Умовн.-друк. арк. 1,5. Облік.– вид. арк. 2,0.
Тираж 100 прим. Зам № 490

Друкарня
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

310024, Харків, вул. Пушкінська, 77