

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**БИТЯК Юрій Прокопович**

**УДК 342.92 (477)**

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ  
СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТКУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Харків – 2006

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор **Авер'янов Вадим Борисович**, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права, член-кореспондент Академії правових наук України

доктор юридичних наук, професор **Калюжний Ростислав Андрійович**, Київський національний університет внутрішніх справ, завідувач кафедри теорії держави та права

доктор юридичних наук, професор **Селіванов Анатолій Олександрович**, Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, член-кореспондент Академії правових наук України

**Провідна установа** Київський національний університет імені Тараса Шевченка, кафедра конституційного і адміністративного права, Міністерство освіти і науки України, м. Київ

Захист відбудеться “26” червня 2006 р. о 9.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77)

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70)

Автореферат розісланий “23” травня 2006 р.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**Шепітько В.Ю.**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Соціально-політичні процеси в українському суспільстві, зміна пріоритетів у державотворенні спонукали вітчизняну юридичну науку до пошуку моделей державної служби, які базуються на врахуванні нових чинників. Очевидним стало те, що без фундаментальних наукових досліджень теоретичних і прикладних проблем, які виникають у сфері державно-службових відносин, врахування концептуальних змін у державотворенні, якісний прорив у справі становлення і функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (публічної служби) неможливий.

Існуюча система законодавства України про публічну службу ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства у демократичних перетвореннях та забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави, тому на порядок денний постають питання щодо створення системи національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави, реального покращання добробуту людей.

За таких умов виникає потреба в суттєвому поліпшенні діяльності апарату державних органів та органів місцевого самоврядування, зміцненні потенціалу та авторитету публічної служби, наближенні її до потреб людей. Для цього поряд з чітким визначенням повноважень і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, подолання проявів корупції шляхом призначення в органи державної та місцевої влади порядних і чесних професіоналів необхідно створити службовцям належні умови праці та забезпечити їх гідною заробітною платою, ввести жорсткий публічний контроль за використанням бюджетних коштів тощо.

Успішна розбудова демократичної, соціальної, правової державності неможлива без створення реальних умов для цього процесу, подолання негативних явищ у державно-службових відносинах відповідно до принципів верховенства права, пріоритетності основних прав і свобод людини і громадянина.

Проблеми публічної служби в дисертації розглядаються із залученням не лише наукових праць вчених-адміністративістів, а й представників науки управління, конституційного, трудового, інших галузей права. Наведені в їхніх працях узагальнення, визначення, погляди на державну службу за радянської правової доктрини та в нових умовах, за нової ідеології розвитку адміністративного права дозволили більш повно і всебічно охарактеризувати сутність та зміст державно-службових відносин, показати їх особливості, розвиток наукових поглядів на публічну службу, законодавство у цій сфері діяльності.

Крім відомих вчених кінця XIX – початку XX століття, які в тій чи іншій мірі цікавилися ними, значну увагу дослідженню питань державно-службових відносин приділяли в 60-90-х рр. минулого століття А. П. Альохін, І. А. Бачило, В. Г. Вишняков, В. А. Власов, О. В. Воробйов, В. М. Горшеньов, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, Д. А. Керімова, Б. М. Лазарєв, Б. Д. Лебін, О. Є. Луньов, В. М. Манохін, Р. С. Павловський, І. М. Пахомов, О. С. Піголкін, М. М. Перфільєв, Г. І. Петров, В. І. Попова, Ю. О. Розенбаум, С. С. Студенікін, М. С. Студенікіна, Л. С. Явич, О. М. Якуба, Ц. А. Ямпольська та ін.

З кінця 80-х – початку 90-х років XX ст. питання оптимізації державного управління, його кадрового забезпечення знову вийшли на порядок денний як в Україні, так і в інших країнах СНД. Теоретичні аспекти державно-службових відносин, визначення системи принципів організації та функціонування державної служби розглядалися в працях вчених-адміністративістів, теоретиків права у процесі дослідження окремих проблем державної служби – С. С. Алексєєва, Г. В. Атаманчука Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, В. В. Волошиної, А. А. Воробйова, О. О. Лукашової, Г. В. Мальцева, Ю. М. Старілова, К. А. Титова, Ю. О. Тихомирова, Г. Б. Шишко, В. А. Юсупова, В. А. Яковлєва та ін. В Україні, після проголошення незалежності дослідженню загальних аспектів цієї проблеми приділяли увагу В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла, В. С. Венедиктов, І. П. Голосніченко, І. Є. Данильєва, Є. В. Додін, С. Д. Дубенко, М. І. Іншин, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. Є. Кисіль, В. Л. Коваленко, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, В. Р. Кравець, О. Д. Крупчан, Є. Б. Кубко, Г. І. Леліков, В. К. Малиновський, Т. В. Мотренко, Н. Р. Нижник, О. Д. Оболенський, В. Ф. Опришко, О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. Ф. Сіренко, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко, Ю. М. Тодика, Г. Й. Ткач, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін.

Внаслідок цього правова наука має у своєму розпорядженні значний масив теоретичних і практичних розробок з питань становлення та функціонування державних органів та їх апарату, поняття і змісту державної служби, використання яких дозволило автору ґрунтовно охарактеризувати державно-службові відносини з точки зору їх організації і правового забезпечення.

Разом з тим, аналіз досліджень організації й функціонування державних органів та їх апарату, проходження державної (публічної) служби та чинного у цій сфері законодавства дає підстави визнати, що після проголошення Україною незалежності адміністративно-правовою наукою не було зроблено комплексного дослідження проблем державної служби та запропоновано практиці суттєвих теоретичних концептуальних положень щодо правового регулювання державно-службових відносин, які б відповідали програмним політичним завданням і конституційним вимогам щодо створення законодавства про державну службу в напрямі визнання головним обов'язком держави забезпечення пріоритетів прав і свобод людини і громадянина.

Розуміння того, що державна служба – це предмет дослідження не лише адміністративного, а й конституційного, трудового, інших галузей права та інших галузей знань (теорії управління, державного управління, теорії держави та права, політології, соціології, філософії тощо) на основі методу міждисциплінарного аналізу дозволило запропонувати нові підходи до сучасного стану досліджень проблем публічної служби в адміністративному праві.

Роботи вітчизняних і зарубіжних фахівців склали теоретичну базу для нового погляду на соціальну роль, функції, поняття та види державної служби, її значення для утвердження державності в Україні, визначення напрямів реформування системи та шляхів удосконалення законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, його впливу на демократичні перетворення у державі, становлення громадянського суспільства.

Правовий статус державних службовців, порядок проходження публічної служби розглядаються у поєднанні з моральними і правовими вимогами до поведінки службовців, антикорупційною спрямованістю правових засад формування та функціонування державної служби, проблемами підготовки кадрів для органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. У роботі запропоновано авторські, принципово нові підходи до розвитку сучасної системи державної служби, підвищення ефективності службової діяльності.

Наведене зумовлює актуальність теми дослідження, її важливе теоретичне і практичне значення щодо подальшого розвитку організаційних засад публічної служби в Україні, оновлення і реформування законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування відповідно до вимог сучасного українського державотворення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження затверджена вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, протокол № 4 від 24.04.1997 р. Напрями дослідження є складовою частиною наукових планів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого і відповідають цільовій комплексній програмі “Проблеми удосконалення організації та діяльності органів законодавчої та виконавчої влади та самоврядування в Україні” на 1996 – 2000 рр. та цільовій комплексній програмі “Права людини і проблеми становлення організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування” на 2001 – 2005 рр. № 0186.0.070865.

**Мета і завдання дослідження.** Основна мета дослідження – опрацювання на основі нових підходів до реформування державно-правових інституцій та оновлених уявлень про культуру управлінської діяльності, що сформульовані в політико-правових документах, концептуальних засад організації і правового забезпечення одного із важливих інститутів щодо формування і розвитку державності, функціонування всієї суспільно-політичної системи – державної (публічної) служби України, яка є важливою складовою сучасного державного будівництва і суттєво впливає на реалізацію різноманітних завдань і функцій держави.

Відповідно до мети були поставлені такі основні *завдання*:

- проаналізувати конституційно-правові засади становлення і розвитку публічної служби, її соціальну роль, функції та значення для утвердження України як демократичної, соціальної, правової держави, формування громадянського суспільства;
- на підставі системно-структурного аналізу розкрити поняття та здійснити класифікацію державної служби на види з метою використання даної класифікації у процесі правового регулювання державно-службових відносин у різних галузях і сферах державної діяльності;
- визначити місце та значення служби в органах місцевого самоврядування як виду публічної служби, риси, які об'єднують її з державною та відмежовують від державної служби, особливості законодавчого регулювання служби в органах місцевого самоврядування;
- обґрунтувати значення державної служби для структуризації органів виконавчої влади, визначення їх функцій та вдосконалення системи, структури і штатів;
- уточнити поняття державної служби на основі аналізу існуючих підходів до цього терміну, навести авторське його визначення та провести класифікацію посад у державних органах;
- розкрити поняття та особливості правового статусу різних категорій державних службовців, визначити їх види та проаналізувати проблемні питання проходження державної служби;
- з'ясувати сутність та мету моральних і правових вимог до поведінки державних службовців, причини корупції та корупційних діянь у сфері державної служби, шляхи їх усунення;
- проаналізувати проблемні питання контролю з боку держави та інститутів громадянського суспільства в системі державної служби;
- розглянути засади кадрового забезпечення державних органів та органів місцевого самоврядування, систему підготовки та підвищення кваліфікації службовців, особливості їх атестації з метою вироблення та надання пропозицій щодо удосконалення цієї діяльності;
- визначити шляхи підвищення ефективності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- здійснити порівняльний аналіз законодавчого регулювання державно-службових відносин в Україні та в інших країнах і на цій основі опрацювати пропозиції щодо можливості використання їх досвіду в законотворчій діяльності української держави;
- визначити систему та структуру законодавства про державну службу в Україні, надати пропозиції щодо його удосконалення.

*Об'єктом дисертаційного дослідження* є суспільні відносини, які виникають у сфері державної служби – самостійного інституту адміністративного права та служби в органах місцевого самоврядування.

*Предмет дослідження* становлять теоретико-методологічні засади, правові основи та особливості функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

*Методи дослідження.* Методологічною основою роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції всієї дисертаційної роботи і визначає стратегію дослідження державно-службових відносин у сучасних умовах в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, що дозволяє розглянути шляхом використання методу міждисциплінарного аналізу проблеми публічної служби.

У роботі використовувалися також окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості державної служби, посади, структури і штатів державних органів та їх апарату (розділ 1, підрозділи 1.2, 1.3; розділ 2, пп. 2.2, 2.3). Методи класифікації, системно-структурний, системно функціональний застосовано для визначення системи загальних функцій державної служби, її принципів та видів, класифікації посад у державних органах, видів державних службовців та їх класифікації, визначення проблем, що існують у сфері кадрової політики та причин корупції в ній (розділ 1, пп. 1.2, 1.3; розділ 2, пп. 2.2, 2.3; розділ 3, пп. 3.1, 3.2, 3.3; розділ 4, пп. 4.1, 4.2, 4.4); історичний метод – при аналізі поглядів на проблеми поняття та законодавчого регулювання державної служби (розділ 1, п. 1.3, 1.4); порівняльно-правовий, структурно-логічний та компаративний методи – для визначення напрямків законодавчого регулювання службових відносин, використання зарубіжного досвіду, вдосконалення контролю в системі публічної служби, кадрового забезпечення управління, вдосконалення теоретико-правових засад подальшого розвитку державної служби, визначення шляхів підвищення її ефективності та напрямків реформування системи і структури законодавства про державну службу в Україні (розділи 1, пп. 1.1, 1.5; 3; 4, пп. 4.1, 4.3, 4.4).

Теоретичне підґрунтя для виконання роботи склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління, конституційного та адміністративного права, трудового права, інших галузевих правових наук. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на приписах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які визначають правові засади становлення, розвитку та функціонування державно-службових (публічно-службових) відносин. Дисертант звертався також до законодавства деяких європейських країн, досвід яких щодо правового регулювання державно-службових відносин може бути використаний в Україні. Інформаційну й емпіричну основу дослідження становлять також політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є однією з перших робіт, в якій комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх

досягнень правової науки досліджені проблемні питання організації і правового забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні та сформульоване авторське бачення шляхів їх вирішення, вирішена важлива наукова проблема, суть якої полягає в опрацюванні на основі теоретичних узагальнень та нових підходів до реформування державно-правових інституцій і оновлених уявлень про культуру управлінської діяльності, що сформульовані в політико-правових документах, концептуальних засад організації і правового забезпечення інституту державної служби, яка є важливою складовою сучасного державного будівництва, здійснює свій вплив на вирішення завдань і функцій держави.

У результаті проведеного дослідження вироблено теоретико-правові основи нової концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, сформульовано низку положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих з яких належать:

*Уперше:*

- сутність, зміст та поняття державної служби в Україні визначені шляхом з'ясування конституційно-правових засад становлення і розвитку з урахування трьох аспектів її суспільного призначення – соціального, політичного і правового;
- з'ясовано соціальну роль, функції і принципи державної служби в умовах становлення громадського суспільства в Україні та на основі загальної характеристики чинного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (публічну службу), встановлено її значення для здійснення демократичних перетворень у державі;
- розглянуто проблеми публічної служби шляхом застосування методу міждисциплінарного аналізу із залученням наукових праць представників науки управління, теорії держави і права, конституційного, адміністративного, трудового та інших галузей права;
- організаційно-правові засади державно-службових відносин в Україні розглянуто в поєднанні з моральними і правовими вимогами до поведінки державних службовців, антикорупційною спрямованістю правових основ формування та функціонування державної служби;
- запропоновано авторську систему та структуру законодавства щодо регулювання державно-службових відносин у сфері цивільної служби, визначено напрямки узгодження законодавчих актів про цивільну і мілітаризовану державну службу в Україні та напрямки можливого застосування досвіду деяких європейських країн в Україні.

*Удосконалено:*

- поняття державної служби, державного службовця, посадової особи, для чого здійснено аналіз правового статусу посади державної служби та державного службовця, проведено класифікацію посад у державних органах та державних службовців на види;



- існуючі погляди на засади кадрового забезпечення державного управління, систему підготовки та підвищення кваліфікації службовців державних органів;
- існуючі погляди на місце та роль центрального органу виконавчої влади з державної служби в системі державних органів з позиції розширення його правового статусу;
- систему критеріїв віднесення посад державної служби до політичних, адміністративних та патронатних;
- обґрунтування значення державної служби для структуризації органів виконавчої влади, удосконалення їх системи, структури і штатів.

*Дістали подальшого розвитку:*

- аналіз проблем, що існують у сфері державної служби та негативно впливають на виконання функцій держави, її органів, забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян, надання їм управлінських послуг;
- дослідження контролю в системі державної служби з боку держави та інститутів громадянського суспільства, визначення шляхів підвищення ефективності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- положення щодо оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, місця та значення атестації державних службовців для проходження державної служби, процедур їх здійснення;
- узагальнення законодавчого регулювання державно-службових відносин у деяких країнах Європи та обґрунтування можливостей використання їх досвіду в нашій державі;
- дослідження місця і значення служби в органах місцевого самоврядування як виду публічної служби для вирішення загальнодержавних і місцевих питань та визначення загальних її рис з державною службою, особливостей та напрямів законодавчого регулювання.

**Практичне значення одержаних результатів.** Викладені у дисертаційному дослідженні положення, узагальнення, висновки і пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і прикладне значення для науки адміністративного права і законотворчої практики. Вони надають можливість поступової зміни чинної концепції розвитку державної служби, яка базується на засадах служіння державі, первинності державних інтересів на нову схему – служіння народу України, забезпечення належної реалізації прав і свобод людини та створення нової системи законодавства в цій сфері.

У науково-дослідній сфері – результати дослідження у своїй сукупності дозволяють стверджувати, що державна служба – це самостійний інститут права, зокрема адміністративного, який складають норми публічного законодавства, що може бути основою для подальшої розробки проблем державної служби.

У сфері правотворчості – сформульовані висновки та пропозиції можуть бути використані для розробки концептуальних засад створення нової системи законодавства про державну службу,

підготовки низки законодавчих та інших нормативно-правових актів, зокрема нової редакції законів України “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про попередження (запобігання) і припинення корупції”, “Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті”, Кодексу етики державних службовців (загальних правил поведінки), Адміністративно-процедурного кодексу тощо.

У правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить поліпшити застосування приписів чинного законодавства, що регулює державно-службові відносини.

У навчальному процесі – матеріали дисертації можна використовувати при підготовці підручників та навчальних посібників з дисциплін “Адміністративне право”, курсів спеціалізації “Адміністративна відповідальність”, “Організація управління в органах внутрішніх справ”. Вони вже використовувалися при підготовці підручників та навчальних посібників з Адміністративного права України, під час проведення занять із зазначених дисциплін у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого. Їх враховано у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора.

У правовиховній сфері – положення і висновки дисертації можуть бути використані в роботі з підвищення рівня правової та професійної культури державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, громадян.

**Особистий внесок здобувача** в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. Розділи і глави монографій та підручника, опублікованих у співавторстві, виконані здобувачем особисто. Дисертант також здійснив загальне редагування підручника. У науково-практичному коментарю до Конституції України здобувач прокоментував статті 39, 49, 65, 118, 119. У наукових статтях “Правова природа адміністративних договорів” (здобувачем розроблені положення, що стосуються наявності договірних елементів у діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, обов’язковості адміністративних договорів для виконання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування), “Державні секретарі в системі органів виконавчої влади” (здобувачем сформульовані положення щодо пошуку оптимальної моделі організації державно-службових відносин, класифікації посад та їх видів), “Авторський проект Закону України “Про службу в державних органах та їх апараті” (здобувачем підготовлені вступ, розділ 3 – правовий статус службовців державних органів та їх апарату, розділ 4 – проходження служби в державних органах та їх апараті, розділ 7 – матеріальне та соціально-побутове забезпечення), “К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства” (дисертантом розроблені положення щодо системи адміністративного законодавства, місця в ній адміністративного судочинства), “Кадровая политика в управлении

агропромисловим комплексом” (здобувачем сформульовані положення щодо категорій працівників цього комплексу, кадрового резерву та удосконалення кадрової роботи), “Правовые вопросы укрепления государственной, трудовой и договорной дисциплины” (дисертантом визначені шляхи укріплення державної дисципліни та особливості юридичної відповідальності державних службовців), “Организация аппарата государственного управления” (здобувачем висловлені думки щодо напрямків подальшого удосконалення організації апарату державного управління). В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертація виконана і обговорена на кафедрі адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Окремі положення дисертації доповідались автором на міжнародних, республіканських, регіональних науково-практичних, наукових конференціях, семінарах, “круглих столах”, а саме: “Проблеми реформування державної служби: конституційні та управлінські аспекти” (м. Київ, 1995 р.); “Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини) (м. Харків, 1998 р.); “Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод” (м. Харків, 2000 р.); “Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування” (м. Суми, 2000 р.); “Конституція України – основа модернізації держави та суспільства” (м. Харків, 2001 р.); “Правові проблеми реформування регіональної влади” (м. Харків, 2002 р.); “Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування” (м. Харків, 2001 р.); “Правові основи організації і діяльності добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування” (м. Харків, 2003 р.); “Нормативно-правові та організаційні аспекти вдосконалення механізму надання управлінських послуг” (м. Харків, 2003 р.); “Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування” (м. Одеса, 2003 р.); “Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції” (м. Київ, 2003 р.); “Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні” (м. Харків, 2004 р.); “Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні” (м. Харків, 2005 р.); “Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування” (м. Ялта, 2005 р.) та ін.

**Публікації за темою дисертації.** Основні положення дисертації знайшли своє відбиття у опублікованих автором 38 наукових публікаціях, з яких індивідуальна монографія, 2 колективні монографії, 2 навчальних посібника, підручник та науково-практичний коментар, 28 статей у фахових наукових виданнях, та 3 тези доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** складається з вступу, чотирьох розділів, які об’єднують дев’ятнадцять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Обсяг основного тексту дисертації складає 379 сторінок. Список використаних джерел складається з 453 найменувань.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержанні, апробація результатів дисертації та публікації, структура й обсяг роботи.

**Розділ I “Конституційно-правові засади кадрової політики в Україні”**, що складається з п'яти підрозділів, присвячено конституційно-правовим засадам становлення і розвитку державної служби в Україні, її соціальній ролі, функціям та принципам, розкривається поняття і здійснюється класифікація державної служби на види, надається загальна характеристика законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, а також здійснюється порівняльний аналіз законодавчого регулювання державно-службових відносин в Україні та інших країнах та опрацьовуються пропозиції щодо можливості використання їх досвіду в законотворчій діяльності Української держави.

У підрозділі 1.1. *“Законодавчі засади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування”* державна служба розглядається як суспільно корисна діяльність по здійсненню управління, його забезпеченню, обслуговуванню людей, яка виконується на професійній основі працівниками державних органів, пов'язана зі здійсненням функцій керівництва, управління, контролю, нагляду, обліку та з іншими формами державної діяльності. Вона спрямована на реалізацію компетенції відповідних державних органів і організацій, закріплюється в законах та інших нормативно-правових актах. Це публічна служба, одним із видів якої є і служба в органах місцевого самоврядування.

Правові засади організації і функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування закладені Конституцією України, згідно з якою основи державної служби визначаються виключно законами України. Це конституційне положення відкриває подальші можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про державну службу.

Важливим вбачається визначення гарантій та механізму реалізації права на державну службу як конституційного принципу, що має знайти відображення в чинному законодавстві.

Розвиток конституційних засад державної служби в Україні пов'язаний з прийняттям законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин у нашій державі щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації права громадян на державну службу, визначення пріоритетних напрямків у цій діяльності, системного підходу до створення законодавства, яке має складати інститут державної служби, кола державних органів та посадових осіб, що вправі регулювати правовідносини, які виникають у сфері державної служби.

У підрозділі 1.2. “Соціальна роль, функції та принципи державної (публічної) служби в Україні” визначається соціальне призначення державної служби. На думку автора, воно полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій, суть яких зводиться до забезпечення суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України.

Завдання державної служби випливають з повноважень відповідних державних органів і знаходять свою конкретизацію в законах та інших нормативно-правових актах, що встановлюють правовий статус органу та регулюють порядок проходження окремих видів державної служби. Оскільки в жодному законодавчому акті завдання державної служби в повному обсязі не визначені, в дисертації наводиться перелік цих завдань, які, на погляд автора, мають знайти своє правове закріплення.

Функції державної служби в роботі розглядаються з позицій мети здійснення – забезпечення виконання завдань, що стоять перед відповідним органом (зовнішніми для нього), чи для забезпечення діяльності самої служби, оскільки державна служба (служба в органах місцевого самоврядування) не може поєднуватись лише з кадровим забезпеченням державних органів чи органів місцевого самоврядування. У цьому зв’язку, підтримуючи погляд щодо поділу функцій публічної служби на загальні, спеціальні (специфічні) і допоміжні, дисертант вважає, що загальні функції слід поділити на пов’язані з виконанням функцій державного органу і спрямовані на вирішення кадрового забезпечення державних органів та їх апарату, апарату органів місцевого самоврядування.

Принципи державної служби є ключовими, вихідними ідеями для інституту державної служби, основою його побудови, визначальними для суспільних, державно-службових відносин, витікають із них і відбивають їх закономірності. Принципи державної служби базуються на принципах адміністративного права, оскільки норми цієї галузі права суттєво впливають на регулювання державно-службових відносин.

Принципи державної служби тісно пов’язані також з принципами управління (державного управління), а останні впливають на формування системи принципів адміністративного права. Принципи державного управління є орієнтирами діяльності суб’єктів права, служать критеріями поведінки учасників адміністративно-правових відносин, а принципи адміністративного права впливають на зміст управлінської діяльності, функціонування всього механізму адміністративно-правового регулювання, виражають і охороняють систему загальнолюдських цінностей громадянського суспільства. З цього приводу в дисертації наголошується на двосторонньому впливі щодо формування принципів адміністративного права і державної служби, метою чого є впорядкування правового регулювання публічно-службових відносин, що забезпечувало б досягнення конституційних ідей щодо пріоритету прав і свобод людини, розвитку і функціонування держави як демократичної, правової.

У підрозділі 1.3. *“Поняття та види державної служби”* державна служба характеризується як складна цілісна система, яка має свій зміст і структуру, виступає соціальним явищем зі своїми характерними елементами та якісними особливостями. Традиційно державну службу розглядають у трьох аспектах – соціальному, політичному і правовому. В юридичній науці головна увага приділяється правовій характеристиці державної служби, її адміністративно-правовій формі, що не може дати повного уявлення про цю складну соціальну систему, має певною мірою однобічний характер, але для практики державного будівництва, виконання функцій держави у справі забезпечення прав, свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб така характеристика має першочергове значення.

В роботі зазначається, що поняття державної служби, щоб мати комплексний характер, повинне враховувати всі аспекти. Разом з тим при його виробленні слід відмовитися від тих елементів, які можуть розглядатися як самостійні явища або такі, що суттєво не впливають на поняття державної служби.

Поділ служби на види пов’язується, в першу чергу, з таким аспектом, як місце її проходження (державна, служба в органах місцевого самоврядування, служба в державних установах, організаціях, на підприємствах, недержавних формуваннях). Конституційні засади поділу державної влади на гілки дозволяють виділити державну службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. З урахуванням специфіки сфер і галузей державної діяльності державну службу можна поділити на цивільну і мілітаризовану, які також можуть бути піддані подальшому поділу.

У підрозділі 1.4. *“Служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби (загальні риси і особливості)”* служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби, який близький за своїми характеристиками (характерними рисами) до державної. Зокрема, це професійна діяльність, пов’язана із зайняттям посад, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Останні положення підкреслюють як роль, так і її зв’язок з органами виконавчої влади, державним управлінням та державною службою.

Разом з тим, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як державну, про що свідчить і врегулювання її проходження окремим законом. Безумовно, повністю ці види публічної служби не можна ототожнювати, але проблеми становлення, функціонування та розвитку місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, проходження служби в органах місцевого самоврядування багато в чому співпадають з проблемами, які існують у формуванні та діяльності органів виконавчої влади, проходженні в них служби.

*Підрозділ 1.5. “Конституційно-правові засади державної служби зарубіжних країн та можливості застосування їх досвіду в Україні”* присвячений аналізу конституційно-правового регулювання державно-службових відносин в деяких європейських країнах та визначенню елементів, які можуть бути запозичені нашою державою. Безумовно, застосовуючи такий досвід, необхідно враховувати особливості системи законодавства, яке існує в Україні на сьогодні, національні традиції, міжнародні стандарти в регулюванні службово-публічних відносин.

До положень, які можуть бути враховані законодавством України, на нашу думку, слід віднести, зокрема, досвід Німеччини щодо проходження підготовчої служби, організації відбору на державну службу, проведення іспитів. Французька та іспанська системи адміністрації, побудовані на концепції держави як єдиної централізованої системи, що забезпечує ефективне управління державою із центру. Корисним також вбачається досвід щодо систематизації законодавства про державну службу, яке об'єднане в окремому Кодексі адміністративних законів Іспанії під назвою “Державна служба”, ґрунтування публічної служби на концепції відділення політики від управління, як це робиться і в інших державах Європи та світу та ін.

Із практики Англії доцільно запозичити перевірки відповідності кандидатів посадовим вимогам. Цим займається спеціальний незалежний орган – комісія. Адміністрація може призначити на службу тільки тих кандидатів, які мають посвідчення, видані комісією. Цим, як уявляється, зменшується можливість корупційних, дружніх, кумівських та інших дій при формуванні корпусу державних службовців.

Регулювання державно-службових відносин у Російській Федерації пов'язане з проведенням чіткого розмежування між державною службою, службою в органах місцевого самоврядування і службою в приватному секторі, а відповідно і поняттями посадової (службової) особи в цих секторах. Такий підхід може стати корисним і для України.

**Розділ 2 “Система та структура державних органів, їх апарату: проблеми удосконалення”** містить п'ять підрозділів, в яких аналізуються напрямки удосконалення системи, структури і штатів державних органів, обґрунтовується значення державної служби для структуризації органів виконавчої влади, розкривається поняття та особливості правового статусу різних категорій державних службовців, визначаються їх види та ін.

*У підрозділі 2.1. “Органи виконавчої влади і проблеми становлення державності в Україні”* підкреслюється, що у нинішніх умовах головною тенденцією розвитку суспільства і держави є встановлення та визначення напрямків реалізації державних функцій, які б забезпечували засади самоорганізації та самоврядування у державі, визначали державу як об'єднуючий інститут щодо стабілізації суспільства, становлення його як громадянського, створювали механізми захисту та забезпечення прав людини і громадянина.

Одним із важливих завдань державотворення є реформування системи органів виконавчої

влади, чітке визначення схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, уточнення компетенції та напрямів діяльності Кабінету Міністрів України (уряду), міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій. В дисертації підкреслюється, що відсутність законів про Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, про нормативно-правові акти та ін., не сприяє як підвищенню ролі відповідних органів у вирішенні питань державного управління, так і організації виконання законів, інших нормативно-правових актів всіма ланками державного апарату.

Розбудові державності, забезпеченню прав і свобод громадян значною мірою може сприяти запровадження стандартів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, створення умов для здійснення громадського контролю за їх дотриманням, запровадження ефективних форм організації вирішення проблем за зверненнями громадян.

Разом з тим, структурні реорганізації органів виконавчої влади мають проводитися за умов попереднього визначення реальної необхідності та напрямків зміни функцій і компетенції, форм і методів діяльності відповідних органів та їх структурних підрозділів, оскільки раціоналізація апарату державного управління вимагає приведення певних інституцій та численності їх службовців до рівня, який забезпечував би ефективну діяльність. Повноваження державних службовців визначаються цілями і завданнями управлінської діяльності, залежать від призначення органу, його місця в системі управління, а статус державного службовця в кінцевому підсумку залежно від посади – первинної структурної одиниці державного органу чи його апарату, яку обіймає службовець.

У підрозділі 2.2. *“Структура і штати державних органів, їх подальша раціоналізація”* система посад державних службовців пов’язується з структурою державного органу, тобто складом внутрішніх підрозділів органу і формами їх взаємодії.

Норматив чисельності службовців різних категорій закріплюється у штатному розписі державних органів, що визначається затвердженою в установленому порядку кількістю структурних підрозділів, які складаються з посадових одиниць (посад). Доцільно розрізняти штати адміністративно-управлінського (керівництво) й оперативного апарату (спеціалісти).

Наявність типових структур органів виконавчої влади визначає необхідність установа типів штатів, пояснюється існуванням загальних вимог, які ставляться посадами, групами посад до службовця, а процес управління, способи розв’язання управлінських завдань принципово не пов’язуються з характером суб’єкта (органу) чи об’єкта управління. Посадові вимоги незалежно від сфери чи галузі діяльності є принципово однаковими.

Підрозділ 2.3. *“Посада в державних органах та їх апараті. Категорії посад, їх класифікація”* присвячений характеристиці посади як найпростішого елементу організаційної структури, який визначає комплекс прав і обов’язків самостійно здійснюваних державним



службовцем при вирішенні організаційно-управлінських проблем. Тому поряд із типовими посадовими обов'язками і правами (повноваженнями) виникають такі, що відображають особливості посади. Установлення посади і включення її у структуру конкретного органу започатковує процес комплектування кадрами державного апарату, зайняття затвердженої посади та передбачає конкретизацію притаманних посаді повноважень у відповідних посадових положеннях та інструкціях, де відображаються як внутрішні, так і зовнішні взаємовідносини.

Класифікація посад державної служби на види у дисертації проводиться залежно від того, в системі якої гілки влади вона здійснюється (служба в апараті Верховної Ради України (законодавчому органі), служба в органах виконавчої влади, судових органах). Залежно від порядку проходження, виділяються цивільна і мілітаризована служба. На класифікацію посад впливає місце посади та її призначення в реалізації функцій і завдань держави. За цими критеріями виділяються три типи посад – політичні, адміністративні, патронатні. Виділення цих видів посад безпосередньо витікає зі змісту і характеру державної діяльності, способів призначення та надання повноважень.

Закон України “Про державну службу” в основі поділу посад на категорії як критерії визначає організаційно-правовий рівень органу, який приймає на посаду, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади у структурі державного органу.

Якщо вести мову про вибір Україною європейської моделі розвитку державної служби, приведення класифікації посад у відповідність з євро стандартами, то доцільно виділити в системі посад державної служби, по-перше, посади політичні, адміністративні, патронатні; по-друге, адміністративні посади поділити на цивільні та мілітаризовані; по-третє, визначити чотири категорії адміністративних посад (умовно А, В, С, D) зберігши, як критерії, крім рівня освіти, місце посади у структурі державного органу.

У підрозділі 2.4. “Державні службовці: поняття та види” правовий статус державного службовця розглядається як похідний від змісту державної служби. Залежно від місця служби (органу, організації), де повноваження виконуються державними службовцями, поняття державного службовця розглядають у широкому чи вузькому значенні. У широкому значенні до державних службовців відносяться фізичні особи, які здійснюють державні функції не лише в державних органах, а і в інших державних організаціях – на підприємствах, в установах. У вузькому значенні державні службовці визначаються як особи, які займають посади в державних органах та їх апараті, на оплатній, професійній основі виконують завдання і функції держави. Заробітну плату вони отримують за рахунок державних коштів. В дисертації наводиться авторське визначення поняття “державні службовці”.

Класифікація державних службовців на види (групи) може здійснюватися за різними ознаками. Головним є визначення критерію, який покладається в основу віднесення працівників до державних службовців та певних їх груп (видів). У зв'язку з цим необхідно визначити чіткі межі між

державно-службовими (публічно-правовими) відносинами та відносинами, що мають приватно-правовий характер, регулюються нормами трудового права, трудовою угодою (контрактом).

Єдиного законодавчого визначення поняття “посадова особа”, “службова особа”, “державний службовець” не існує. В роботі зроблено висновок про те, що якщо в основу класифікації державних службовців покласти види службової діяльності та суб’єкту приналежності органу (організації), де служба здійснюється, то можна виділити ознаки, які дозволяють віднести тих чи інших працівників до державних службовців. Такими засадничими ознаками є:

1) державна служба – це діяльність осіб у державних органах, установах чи організаціях, яка ґрунтується на публічно-правових приписах;

2) державні службовці здійснюють організаційну діяльність, яка спрямована на виконання завдань і функцій держави, а відповідно державного органу (організації), де вони працюють. Організаційна діяльність пов’язана також з особливостями комплектування державних органів та їх апарату та правовим регулюванням державно-службових відносин;

3) державна служба передбачає діяльність на службі у суб’єкта публічного права, вона є часткою державної діяльності;

4) оплата праці державних службовців здійснюється, як правило, з коштів Державного бюджету.

За таких умов всі державні службовці можуть поділятися на тих, що займають “політичні посади”, і тих, що займають “адміністративні посади”. В дисертації наводяться визначення політичної та адміністративної посади.

У підрозділі 2.5. “Правовий статус державних службовців та особливості проходження державної служби” зазначається, що правовий статус державних службовців відображає сутність і зміст державно-службових відносин, поєднує елементи інституту державної служби від вступу на неї до завершення. Він, на думку автора, являє собою сукупність правил проходження державної служби – прав, обов’язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності. Через названі категорії в дисертації розкривається статус державних службовців та робиться висновок, що зміна державно-службових відносин веде до зміни правового статусу державних службовців.

**Розділ 3 “Кадрове забезпечення державних органів та органів місцевого самоврядування”** містить аналіз засад кадрового забезпечення державного управління, системи підготовки та підвищення кваліфікації службовців державних органів, особливостей їх атестації.

У підрозділі 3.1. “Організаційно-правові засади та принципи кадрового забезпечення державного управління” розглядаються шляхи і способи вирішення кадрових проблем у сфері

державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Вони полягають у створенні і забезпеченні загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, оскільки кожний новий етап розвитку суспільства і держави вимагає і нових людей, відновлення кадрового корпусу.

Елементами процесу комплектування державного апарату та апарату органів місцевого самоврядування є виявлення кількісних та якісних потреб у кадрах, їх підготовка, добір, розстановка, визначення способів зайняття посад, встановлення правових засад проходження державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування, шляхів підвищення кваліфікації, визначення засад перевірки виконання службовцями покладених на них завдань. Держава повинна завжди мати кадровий резерв для заміщення посад різних рівнів, а відповідно підготовка і виховання кадрів продовжують займати вагомe, місце в системі формування державного апарату та апарату органів місцевого самоврядування (апарату органів публічної влади). Кінцевим результатом цієї діяльності є створення управлінського колективу, здатного успішно розв'язувати різнобічні завдання, що стоять перед державним органом, галуззю, регіоном, тобто певною сферою людської діяльності або територією.

У підрозділі 3.2. *“Система підвищення кваліфікації службовців та формування кадрового резерву державних органів”* звертається увага на те, що особливо місце серед складових єдиної кадрової політики держави займає система підвищення кваліфікації. Її метою є досягнення державними службовцями, посадовими особами органів місцевого самоврядування високого професійного рівня, забезпечення суб'єктів владних повноважень кваліфікованими кадрами, здатними до ефективного управління, впровадження в практику новітніх технологій.

Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – це навчання з метою оновлення та розвитку їх знань і умінь, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Нині в Україні діє система установ з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка умовно в дисертації поділяється на три рівні — центральний, регіональний і місцевий.

У підрозділі 3.3. *“Етика державних службовців”* ця категорія розглядається як моральні й правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця та до державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів.

Проблеми моралі, поведінки державних службовців, а відповідно і культури державного управління в роботі зводяться до трьох груп. Перша, і головна, це поведінка державного службовця у відносинах з громадянами. Друга стосується питань раціональної організації роботи державного

органу, установи – поведінка у внутрішньо організаційних відносинах – з керівниками, колегами і підлеглими. Третя – це поведінка державного службовця у відносинах з іншими державними органами і установами, в тому числі не підпорядкованими, об'єднаннями громадян і релігійними організаціями, міжнародними організаціями, іноземними установами та іноземцями.

Одним із негативних явищ, що впливають на якість державної служби, репутацію державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, та ставлення до них громадян, а самих державних службовців – до дорученої справи, є корупція. У механізмі боротьби з корупцією в державних органах, органах місцевого самоврядування необхідно вирішити значну кількість проблем, але три з них виділяються як ключові: кадрова проблема; удосконалення законодавства – спрямування його на вироблення заходів запобігання корупції; широке застосування організаційних та економічних (матеріальних) заходів в попередженні і припиненні корупційних діянь.

У підрозділі 3.4. *“Обмеження, заборони та соціально-правові гарантії для державних службовців”* підкреслюється, що при вступі на державну службу громадяни України не мають ніяких привілеїв, не піддаються ніяким правовим обмеженням. На думку дисертанта, положення чинного законодавства дають можливість виділити три умовні групи вимог, дотримання яких необхідне для вступу на публічну службу та її проходження. Перша група – це вимоги щодо правового статусу особи – на державну службу можуть бути зараховані лише громадяни України, відносно яких не діють встановлені законом заборони, пов'язані з прийняттям на службу.

Друга група вимог пов'язана зі встановленням обмежень при вирішенні питання про зарахування на державну службу, згідно з якими при зарахуванні на державну службу неприпустимими є будь-які прямі чи непрямі обмеження, якщо громадянин має відповідну освіту і професійну підготовку.

Третя група стосується спеціальних вимог, що висуваються до особи, яка претендує на зайняття відповідної посади в державному органі чи його апараті. Вона пов'язана з рівнем освіти і кваліфікації (професійної підготовки). У деяких випадках законодавчо мають встановлюватися мінімальні кваліфікаційні вимоги.

В дисертації підкреслюється, що престижність публічної служби полягає не лише в тому, що службовець представляє державу чи її орган, органи місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, виконує важливі функції держави чи місцевої громади, а і залежить від рівня соціального забезпечення, гарантій нормальної життєдіяльності як самого службовця, так і членів його сім'ї, близьких.

Тому удосконалення правових засад функціонування державної служби поряд з чітким законодавчим закріпленням її основ вимагає перегляду системи оплати праці державних службовців відповідно до схеми, в загальних рисах визначеної Концепцією адаптації інституту

державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу.

Моральне і матеріальне стимулювання праці державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування поєднуються з встановленням і застосуванням до них у разі потреби різних заходів індивідуальної юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, порушення законності і дисципліни, заподіяння матеріальної шкоди державі, громаді, підприємству, установі, організації, громадянам. Заходи відповідальності є важливим засобом виховання службовців. До них можуть застосовуватися і заходи громадського впливу.

У підрозділі 3.5. *“Особливості юридичної відповідальності державних службовців та припинення державної служби”* наголошується, що статус державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування втрачається з моменту припинення служби за підстав, передбачених законами України. Одночасно зазначається, що порядок припинення державно-службових відносин та службових відносин у сфері місцевого самоврядування має бути встановлений з таким розрахунком, щоб не порушувався управлінський процес, забезпечувалася заміна службовців у найкоротші строки.

За певних обставин, на погляд автора, статус службовця може не виникнути. Так, якщо особа пройшла конкурсний відбір (обрання) і вперше зараховується на службу, але відмовилась від складання присяги, то вона не може бути призначена на посаду за результатами конкурсу. До складання присяги така особа, як уявляється, не може розглядатися як державний службовець чи посадова особа органу місцевого самоврядування, оскільки вона ще не зарахована на службу. У зв'язку з цим в законодавстві доцільно записати, що відмова у складанні присяги є підставою не для припинення державної служби, як сказано нині, а підставою для ненадання статусу державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

У Розділі 4 **“Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування”** дисертантом з'ясовуються шляхи підвищення ефективності державної служби, суть і критерії оцінки ефективності праці державних службовців, дається аналіз проблемних питань контролю з боку держави та інститутів громадянського суспільства у системі державної служби, визначаються основні напрямки реформування системи та змісту законодавства про державну службу.

Підрозділ 4.1. *“Основні напрями розвитку та підвищення ефективності державної (публічної) служби”* стосується як законодавчого регулювання діяльності публічно-владних інститутів, так і організаційного. Йдеться, зокрема, про недостатню урегульованість публічно-службових відносин, оскільки ця регламентація уже не повною мірою відповідає потребам управлінської політики і практики, та про проблеми організаційного і матеріально-фінансового характеру. Діючі закони України *“Про державну службу”* та *“Про службу*

в органах місцевого самоврядування” не охоплюють всіх відносин, які виникають при проходженні служби, деякі з їх положень не відображають суті цих відносин та особливостей проходження службової діяльності в окремих галузях і сферах.

На реалізацію державної політики по реформуванню адміністративної системи, державної служби та інших впливають тіньова економіка, нерівність у розвитку регіонів, безробіття, що призводить до зuboжіння населення, недостатня кількість спеціалістів у галузі державного управління та адміністративного права, які могли б в умовах ринкових перетворень займатися підготовкою всього комплексу законодавчих та інших нормативно-правових актів та невміння або небажання владних інституцій організувати таку роботу; неадекватне розуміння та реагування різних політичних сил та політичного керівництва на шляхи та потреби реформування державного управління; недооцінка ролі держави і виконавчої влади в економічній і соціальній сферах в умовах ринку; незавершеність законодавчого регулювання та організаційно-матеріального і фінансового забезпечення державної служби та місцевого самоврядування та інші.

Останнім часом йдуть процеси, які не узгоджуються не лише з теоретичними, науковими постулатами щодо державної служби, а й з чинним законодавством. У міністерствах та держадміністраціях зміщуються не лише заступники, а й керівники департаментів, управлінь, відділів. Зникає логіка державного управління, його наступництва, вимоги стабільності державної служби ігноруються. Разом з тим, системні і структурні зміни в управлінській сфері не можуть бути необдуманими, необґрунтованими, хаотичними.

В роботі визначені основні напрямки розвитку та підвищення ефективності державної служби, до яких, на думку автора, можна віднести: створення нової правової бази щодо врегулювання державно-службових відносин; удосконалення кадрового і організаційного забезпечення управлінської діяльності, її фінансово-економічних основ, наукового та інформаційного забезпечення; вироблення механізмів підконтрольності й підзвітності діяльності державних службовців; удосконалення регіонального і місцевого управління; вирішення проблем поділу посад у сфері публічної служби на політичні, адміністративні і патронатні; створення завершеної системи управління державною службою; належне стимулювання праці державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування; антикорупційна спрямованість законодавства про публічну службу; конкретизація юридичної відповідальності за окремі види правопорушень; підвищення загальної та правової культури управлінців, удосконалення системи їх виховання; чітке визначення напрямків громадського контролю у сфері публічно-правових відносин та діяльності владних інституцій тощо.

У підрозділі 4.2. *“Суть та критерії оцінки ефективності праці державних службовців”* підкреслено значення у реформуванні системи державного управління та місцевого самоврядування оцінки діяльності праці посадових осіб цих органів як поточної – щорічної, так і

основної – періодичної атестації. Існуюча система оцінки професійних, ділових, моральних якостей на сьогодні не може задовольняти, оскільки критерії та показники якості роботи державного службовця не враховують специфіки проходження служби в окремих галузях і сферах, можливі різні підходи до оцінки як самих критеріїв, показників оцінки, так і до об'єктивності самої оцінки. У щорічній оцінці діяльності службовців є широке коло для особистого розсуду керівника. Тому атестація має стати дійсно головною формою перевірки й оцінки якості управлінських кадрів. Дієвість атестації залежить від низки факторів. Зокрема від того, наскільки обґрунтовані та продумані вимоги, пов'язані з окремими етапами роботи по організації і проведенню атестації, оформленню необхідної документації; від рівня кваліфікації керівника, секретаря і членів комісії; забезпечення умов для проведення атестації; забезпечення можливостей по виконанню рекомендацій атестаційної комісії; рівня правової урегульованості порядку проведення атестації.

*Підрозділ 4.3. “Особливості контролю у сфері державної служби”* присвячений такому впливовому напрямку підвищення ефективності управління, а одночасно функції органів публічної влади та їх посадових осіб як контроль. Головним завданням контролю є його організаційна спрямованість, тому суть контрольної діяльності полягає не лише у виявленні негативних явищ і тенденцій, порушень законності і дисципліни, а й у виробленні заходів, які б забезпечували належний рівень управлінської діяльності, виховували працівників у дусі дотримання законодавства і дисципліни, що стало б необхідним елементом їх діяльності.

Очевидною є необхідність нормативно-правового регулювання всіх сторін контрольної та наглядової діяльності, механізму проведення контрольних дій, підвищення відповідальності за результати контролю та усунення виявлених недоліків. Дисертант вважає за важливе створити такий механізм здійснення контролю, який би не був спрямований виключно на виявлення недоліків і порушень, та застосування заходів примусового характеру. Спрямування контрольної діяльності лише на виявлення негативних сторін діяльності, зобов'язування осіб, що проводять контрольні перевірки, за будь-яких обставин знайти недоліки, як це робиться в даний час, призводить до втручання в діяльність підконтрольних, не сприяє покращенню роботи органів виконавчої влади та їх апарату, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, всього корпусу службовців.

*У підрозділі 4.4. “Основні напрямки реформування системи та змісту законодавства про державну службу в Україні”* зазначається, що реформування будь-яких інституцій або суспільних явищ не може мати остаточного чи закінченого характеру. З урахуванням системи державних органів і виділення в них трьох типів державних посад – політичних, патронатних і адміністративних – мають будуватися система законодавства про державну службу, розробляться зміни до діючої.

Уявляється, що внесенням змін і доповнень до чинного Закону України “Про державну службу”, ці питання вирішити неможливо, оскільки названий Закон, як і інші, регулюють в цілому порядок проходження служби в органах виконавчої влади. Тому доцільно не латати діючий закон, а розпочати інтенсивну роботу по підготовці узагальнюючого Закону про державну службу (цивільну службу), який би стосувався регулювання загальних проблем служби в органах всіх гілок влади в державі, всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а можливо державних підприємств, установ і організацій.

Настав також час перейти від обговорення проекту Кодексу загальних правил поведінки державних службовців (Кодексу честі державних службовців) до його розгляду у Верховній Раді України з наступним прийняттям та введенням в дію.

Автором запропоновано два варіанти регулювання державної служби в Україні, залежно від тлумачення “державної служби” у вузькому чи широкому розумінні.

Перший варіант (який формально прийнятий нині) – це трактування державної служби як інституту публічної служби, що здійснюється в державних органах та їх апараті.

Другий варіант пов’язується з визнанням державної служби як “служби державі” і включає в себе такі сфери:

а) службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, що не пов’язана з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров’я, культура тощо);

б) службу в державних органах, що наділені державно-владними повноваженнями (всі органи державної влади та інші суб’єкти з делегованими повноваженнями державної влади);

в) мілітаризовану службу (крім строкової), яка охоплює такі види: служба в усіх видах Збройних Сил України; служба у Прикордонних військах України; служба в органах внутрішніх справ та у Внутрішніх військах МВС України; служба в органах Служби Безпеки України; служба в Державній службі охорони України; служба в органах виконання покарань тощо.

Другий варіант визначення державної служби надає можливість для розвитку інституту державної служби в Україні. В перспективі він дозволяє розширити коло державних службовців.

Окремо в законодавстві слід виділити групу державних службовців – політичних чиновників та врегулювати службові відносини в системі місцевого самоврядування, патронатної служби.

## **ВИСНОВКИ**

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі теоретичного осмислення наукових праць, автори яких розробляють проблеми організації та функціонування державних органів та їх апарату, місцевого самоврядування, державної (публічної) служби, аналізу чинного законодавства та практики його застосування, в роботі сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети – вирішення наукової проблеми – опрацювання нових підходів до реформування державно-правових інституцій та оновлених уявлень



про культуру управлінської діяльності, що сформульовані в політико-правових документах, розроблення концептуальних засад організації, функціонування і правового забезпечення інституту державної служби, який відіграє важливу роль у формуванні і розвитку державності та від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи нашої держави. Основні з них такі:

1. Правові засади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування закріпила Конституція України, чим відкриваються подальші можливості для становлення, розвитку і формування цих інститутів законодавства, надаються можливості подальшого удосконалення конституційно-правових норм у цій сфері діяльності.

Розвиток конституційних засад державної служби в Україні полягає в прийнятті законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин у нашій державі щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації права громадян на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, визначали пріоритетні напрямки у цій діяльності, гарантували системний підхід до створення такого законодавства.

2. Соціальне призначення державної служби своїм спрямуванням має виконання завдань держави, реалізацію її функцій та повноважень державних органів, із яких випливають завдання державної служби. Вони мають знайти конкретизацію в законах та інших нормативно-правових актах.

Функції державної служби визначаються її призначенням – виконання завдань держави, а тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію через забезпечення виконання завдань, що стоять перед органом (зовнішніми для нього), чи для забезпечення діяльності самої служби, оскільки державна служба (служба в органах місцевого самоврядування) не може поєднуватись лише з кадровим забезпеченням державних органів чи органів місцевого самоврядування.

3. Принципи державної служби є ключовими, вихідними ідеями для інституту державної служби, основою його побудови, визначальними для суспільних, державно-службових відносин, витікають із них і відбивають їх закономірності. Принципи державної служби базуються на принципах адміністративного права, формуються у тісному взаємозв'язку із загально соціальними принципами та принципами права, а також пов'язані з принципами управління (державного управління), оскільки останні впливають на формування системи принципів адміністративного права.

Слід наголосити на двосторонньому впливі щодо формування принципів адміністративного права і державної служби, оскільки принципи адміністративного права створюють базу для становлення і розвитку правового інституту – державної служби, а принципи державної служби – частина державної діяльності, в тому числі державного управління, впливають на систему та зміст принципів галузі права.

4. Поділ служби на види пов'язується, в першу чергу, з таким аспектом, як місце її проходження (державна, служба в органах місцевого самоврядування, служба в державних установах, організаціях, на підприємствах, недержавних формуваннях). Конституційні засади поділу державної влади на гілки дозволяють виділити державну службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. З урахуванням специфіки сфер і галузей державної діяльності державну службу можна поділити на цивільну і мілітаризовану, які також можуть бути піддані подальшому поділу.

Служба в органах місцевого самоврядування розглядається в роботі як самостійний вид публічної служби, є близькою за своїми характеристиками (характерними рисами) до державної, але повністю ці види публічної служби не можна ототожнювати.

5. В дисертації здійснено аналіз законодавчого регулювання державно-службових відносин ряду країн Європи та визначено ті елементи, які можуть бути запозичені нашою державою. Застосовуючи такий досвід, необхідно враховувати особливості системи чинного законодавства України національні традиції, міжнародні стандарти в регулюванні службово-публічних відносин тощо.

6. Практика державотворення та становлення державного апарату в Україні показує, що структурні перетворення в системі державних органів здійснюються, як правило, з центру, однак реформування, зміна системи, структури і компетенції центральних органів виконавчої влади залежать і від діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, роботі яких повинні бути притаманні оперативність, компетентність, активність у вирішенні загальнодержавних і регіональних (місцевих) проблем.

Розвиток і вдосконалення державної служби слід пов'язувати з чітким встановленням функцій відповідних органів, а також їх системи, структури, штатів, що дозволить оптимально визначити обсяг повноважень по кожній конкретній посаді, кожної посадової особи, слугуватиме утвердженню стабільності в системі і структурі органів виконавчої влади. Система посад державних службовців має визначатися в залежності від структури державного органу, тобто складу його внутрішніх підрозділів і форм їх взаємодії.

7. Головним напрямком удосконалення державної служби визнається її демократизація, визначення оптимальних організаційних структур. Наявність типових структур органів виконавчої влади визначає необхідність встановлення типових штатів, пояснюється існуванням загальних вимог, які ставляться посадами, групами посад до службовця, а процес управління, способи розв'язання управлінських завдань принципово не пов'язуються з характером суб'єкта (органу) чи об'єкта управління. Посадові вимоги незалежно від сфери чи галузі діяльності є принципово однаковими.

Разом з тим, посада – це структурна одиниця державного органу чи його структурного

підрозділу. Тому поряд із типовими посадовими обов'язками і правами (повноваженнями) виникають такі, що відображають її особливості. При встановленні посади відповідним державно-правовим актом розробляється і її статус. Встановлення посади і включення її в структуру конкретного органу започатковує процес комплектування кадрами державного апарату, визначає порядок зайняття затвердженої посади та передбачає конкретизацію притаманних посаді повноважень у відповідних посадових положеннях і інструкціях, де відображаються як внутрішні взаємовідносини, так і зовнішні.

8. Класифікація посад державної служби на види проводиться в залежності від обраного критерію: гілки влади, в якій вона здійснюється; порядку проходження; місця посади та її призначення в реалізації функцій і завдань держави; організаційно-правового рівня органу, який приймає на посаду, обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді, ролі та місця посади в структурі органу.

9. Правовий статус державного службовця похідний від змісту державної служби як правового і організаційного інституту. На думку автора, при формуванні поняття “державний службовець” необхідно виходити з ознак, які відрізняють цю категорію службовців від інших, та те, яким буде підхід законодавця до визначення – в широкому чи вузькому розумінні, адже мова може вестись про всіх службовців, діяльність яких пов'язана з виконанням певних завдань і функцій держави, її органів, установ і організацій, чи лише про “чиновників” – службовців державних органів та їх апарату або ще вужче – службовців органів виконавчої влади та їх апарату.

Головним є визначення ознак, за якими здійснюється віднесення працівників до державних службовців та певних їх груп (видів). У зв'язку з цим необхідно провести чіткі межі між державно-службовими (публічно-правовими) відносинами та відносинами, що мають приватно-правовий характер, регулюються нормами трудового права, трудовою угодою (контрактом).

10. Найбільш принципово важливим є розмежування політичних і адміністративних посад в органах державної влади. Політична посада – це визнана Конституцією та законами України посада в органах державної влади, яка обіймається внаслідок обрання на неї українським народом або призначення всенародно обраними носіями державної влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми. Адміністративні посади – це посади (професійна діяльність осіб) в органах виконавчої влади (державної влади, якщо законодавство про державну службу буде поширюватись і на працівників апаратів Верховної Ради України, судів, прокуратури та інших органів) щодо практичного виконання їх функцій і завдань та які отримують заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України. Державні службовці, що обіймають адміністративні посади, наділені державно-владними повноваженнями для здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

11. Статус посади визначається з її встановленням та характеризує посадове положення службовця, обумовлює зміст вимог до претендента на її зайняття, відображає сутність і зміст державно-службових відносин, являє собою сукупність правил проходження державної служби – прав, обов’язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності. Через названі категорії статус розвивається, а відтак зміна державно-службових відносин веде до зміни правового статусу державних службовців.

Конкретні права та обов’язки державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються в посадових положеннях та інструкціях.

12. Шляхи і способи вирішення кадрових проблем у сфері державної служби і служби в органах місцевого самоврядування полягають у створенні і забезпеченні загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Мета такої системи – забезпечити підготовку молоді до державної служби, безперервність і обов’язковість навчання всіх службовців для професійного зростання, реалізації кар’єри, просування по службі, що давало б можливість планувати процеси підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, забезпечити потреби державних органів і їх апарату, органи місцевого самоврядування кадрами, враховувати особисті інтереси працівника. Тому одним із напрямків впровадження наукової організації праці державних службовців є не лише опрацювання вимог, що висуваються до особи службовця, а і вимог до підготовки фахівців відповідного рівня.

Відповідальність за стан кадрового забезпечення центральних та місцевих органів виконавчої влади покладається на їх керівників. Контроль за кадровим забезпеченням державної служби, а також розробка практичних рекомендацій, інформаційних, інструктивних матеріалів, спрямованих на подальше вдосконалення роботи з кадрами, здійснюється Головним управлінням державної служби України, органами виконавчої влади і підпорядкованими їм структурами.

13. Етика державного службовця – це ті моральні і правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця та до державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів.

Одним із негативних явищ, що впливають на якість державної служби, репутацію державних службовців та ставлення до них громадян, а самих державних службовців – до дорученої справи, є корупція. У механізмі боротьби з корупцією в державних органах, органах місцевого самоврядування необхідно вирішити значну кількість проблем, три з яких можна назвати ключовими: кадрова проблема; удосконалення законодавства; застосування організаційних та економічних заходів в попередженні корупційних діянь.

14. При вступі на державну службу громадяни України не мають ніяких привілеїв, не піддаються ніяким правовим обмеженням, але норми Закону України “Про державну службу” дають можливість виділити три умовні групи вимог, дотримання яких необхідне для вступу на

державну службу та її проходження: вимоги щодо правового статусу особи; вимоги, пов'язані з встановленням обмежень для державних органів та посадових осіб при вирішенні питання про зарахування на державну службу; вимоги, що висуваються до особи, яка претендує на зайняття відповідної посади в державному органі чи його апараті.

15. Економічні чинники виступають, у першу чергу, стимуляторами службової діяльності, але лише за адекватної оцінки результатів праці та з урахуванням інших елементів соціально-правового і морального забезпечення.

Моральне і матеріальне стимулювання праці державних службовців поєднуються з встановленням і застосуванням до них у разі потреби різних заходів індивідуальної юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, порушення законності і дисципліни, заподіяння матеріальної шкоди державі, підприємству, установі, організації, громадянам. Заходи відповідальності є важливим засобом виховання державних службовців.

16. Законодавча регламентація функцій, повноважень та порядку діяльності владних інституцій не повною мірою відповідає потребам управлінської політики і практики. Це стосується і організаційних проблем.

Важливе значення у реформуванні системи державного управління та місцевого самоврядування має щорічна оцінка діяльності праці посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування та періодична атестація. На сьогодні не існує єдиної системи оцінки професійних, ділових, моральних якостей, а оскільки критерії та показники якості роботи державного службовця не враховують специфіки проходження служби в окремих галузях і сферах, то можливі різні підходи до оцінки як критеріїв, показників оцінки, так і до об'єктивності самої оцінки. У щорічній оцінці діяльності службовців є широке коло для особистого розсуду керівника. Тому атестація має стати головною формою перевірки та оцінки якості управлінських кадрів.

17. Впливовим напрямком підвищення ефективності державного управління, а одночасно функцією органів публічної влади та їх посадових осіб є здійснення контролю.

Доцільно створити такий механізм здійснення контролю, який би не був спрямований виключно на виявлення недоліків, порушень, а, зокрема, на профілактику та попередження порушення законності і дисципліни, вивчення й узагальнення кращих зразків у діяльності управлінських структур, розповсюдження позитивного досвіду, підвищення ефективності роботи підконтрольних об'єктів, вирішення кадрових питань, заохочення службовців, які належним чином виконують свої функції і завдання, тощо.

18. Реформування будь-яких інституцій чи суспільних явищ не може мати остаточного і закінченого характеру. Розвиваються і виникають нові суспільні відносини, з'являються нові рішення певних проблем, змінюється соціально-політична, економічна ситуація, а відповідно

змінюються форми, методи, підходи до їх розв'язання. Це стосується і державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Уявляється, що внесенням змін і доповнень до чинного Закону України “Про державну службу” ці питання вирішити неможливо. Доцільно не латати чинний закон, а розпочати інтенсивну роботу з підготовки узагальнюючого закону про державну службу, який би стосувався регулювання загальних проблем служби в органах всіх гілок влади в державі, всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а можливо державних підприємств, установ і організацій.

Безумовно, проблеми законодавчого забезпечення державної служби не можуть вирішуватися одночасно. Не обов'язковою є і підготовка в першу чергу загального закону про державну службу. Це був би ідеальний варіант, коли на базі закону, що встановлює принципові засади державної служби, вирішувалися б всі інші проблеми у цій сфері, регулювались всі державно-службові відносини. Можливі інші підходи, підготовка законів про службу в конкретних гілках влади, органах місцевого самоврядування, внесення змін і доповнень до чинного Закону “Про державну службу” з подальшим виходом на загальний закон. Настав також час перейти від обговорення проекту Кодексу загальних правил поведінки державних службовців (Кодексу честі державних службовців) до його розгляду у Верховній Раді України з наступним прийняттям та введенням в дію.

Удосконалення законодавства з питань державної служби, визначення єдиних стандартів якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, забезпечення їх реалізації в усіх органах публічної влади дозволить зміцнити авторитет державної служби, підвищити ефективність функціонування державних органів та їх апарату, забезпечити належну якість надання ними управлінських послуг громадянам, задовольняти їх законні права.

### **Список опублікованих праць за темою дисертації:**

Основні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення в монографіях та статтях в наукових виданнях:

1. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Харків: Право, 2005. – 304 с.;
2. Битяк Ю. П. Органи виконавчої влади і проблеми становлення державності // Конституційно-правові засади становлення української державності / За заг. ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х.: Право, 2003. – С. 208 – 232 (328 с.)

3. Битяк Ю. П. Сучасний стан і проблеми законодавчого забезпечення державної служби в Україні // Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім “Ін – Юре”, 1999. – С. 99 – 110 (272 с.)
4. Битяк Ю. П. Правове регулювання державної служби та питання його удосконалення // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Авер'янова В. Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 195 – 207 (432 с.)
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
6. Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Харків: Право; Київ: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 808 с.
7. Битяк Ю. П. Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ. – К.: НМК ВО, 1990. – 64 с.
8. Битяк Ю. П. Проблеми нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування // Вісник Академії правових наук України: Зб. наук. пр. – Харків: Право, 2005. – № 4. – С. 116 – 123.
9. Битяк Ю. П. Співвідношення правового статусу посади та посадової особи // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Харків: Право, 2005. – Вип. 10. – С. 22 – 32.
10. Битяк Ю. П. Засади публічно-правового регулювання державної служби в Україні // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1. – С. 57 – 62.
11. Битяк Ю. П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Харків: Право, 2004. – Вип. 8. – С. 26 – 37.
12. Битяк Ю. П. Адміністративна реформа і проблеми удосконалення законодавчої діяльності в Україні // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. – Київ, 2003. – С. 68 – 73.
13. Битяк Ю. П. Правові засади та напрямки розвитку кадрової політики в Україні // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – Одеська національна юридична академія, 2003. – Вип. 19. – С. 32 – 36.
14. Битяк Ю. П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1. – С. 51 – 60.
15. Битяк Ю. П. Головні напрямки удосконалення законодавства про місцеве самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – № 2 (13). – У двох частинах: Ч. II. – Харків: Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр” – 2002. – С. 211 – 214.

16. Битяк Ю. П. Напрямки наукових досліджень проблем місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Харків: Право, 2002. – Вип. 2. – С. 34 – 44.
17. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Харків: Право, 2002. – Вип. 4. – С. 3 – 14.
18. Битяк Ю. П., Константи́й О. В. Правова природа адміністративних договорів // Вісник Академії правових наук України. – Харків: Право, 2001. – № 3. – С. 101 – 109.
19. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Харків: Право, 2001. – Вип. 1. – С. 91 – 98.
20. Битяк Ю. П. Організаційно-правові засади управління державним вищим навчальним закладом освіти України // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України. Харківський регіональний інститут. – Харків, 2001. – № 1 (9). – С. 80 – 88.
21. Битяк Ю. П. Адміністративна юстиція і права людини // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. – Харків: Національна юридична академія України, 2000. – Вип. 42. – С. 113 – 118.
22. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 3. – С. 58 – 65.
23. Битяк Ю. П. Оновлення змісту діяльності органів виконавчої влади – головна мета адміністративної реформи в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 4. – С. 10 – 19.
24. Битяк Ю. П. Соціальна роль державної служби в Україні // Проблеми законності: респ. міжвід. наук. зб. – Харків: Національна юридична академія України, 1999. – Вип. 38. – С. 51 – 57.
25. Битяк Ю. П. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2. – С. 72 – 82.
26. Битяк Ю. П. Правові засади забезпечення прав людини і громадянина в сфері державної служби // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. – Харків: Національна юридична академія України, 1998. – Вип. 36. – С. 97 – 104.
27. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Авторський проект Закону України “Про службу в державних органах та їх апараті” // Вісник Академії правових наук України. – Х.: Право. – 1998. – № 1. – С. 150 – 169.
28. Битяк Ю. П., Комзюк О. Т. К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства // Юридическая наука и проблемы формирования



демократического правового государства Украина: Темат. сб. науч. трудов УЮА. – Киев, 1993. – С. 75 – 79.

29. Битяк Ю. П. Социальная роль кадров в государственном управлении // Проблемы законности: Респ. межвед. науч. сб. – Харьков: Украинская юридическая академия, 1993. – Вып. 28. – С. 67 – 71.

30. Павловский Р. С., Битяк Ю. П. Кадровая политика в управлении агропромышленным комплексом // Проблемы социалистической законности: Респ. межвед. науч. сборник. – Харьков, 1989. – Вып. 23. – С. 3 – 10.

31. Битяк Ю. П. Совершенствование контроля в советском государственном управлении // Социалистическая законность в советском государственном управлении. – Х., 1987. – С. 34 – 43.

32. Битяк Ю. П., Барабаш А. Т., Волошко В. Д. Правовые вопросы укрепления государственной, трудовой и договорной дисциплины // Проблемы социалистической законности: Респ. межвед. науч. сборник. – Харьков, 1987. – Вып. 20. – С. 61 – 67.

33. Битяк Ю. П. Совершенствование управления народным хозяйством в СССР – объективная закономерность // Проблемы социалистической законности: Респ. межвед. науч. сб. – Харьков, 1986. – Вып. 18. – С. 21 – 27.

34. Битяк Ю. П., Нечитайленко А. О. Організація апарату державного управління // Радянське право. – 1987. – № 5. – С. 93 – 94.

35. Битяк Ю. П. Важный шаг в совершенствовании законодательства об административных правонарушениях // Проблемы социалистической законности: Респ. межвед. науч. сб. – Харьков, 1981. – Вып. 8. – С. 133 – 140.

36. Битяк Ю. П. Завдання відомчого контролю на державній службі // Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. 24 – 25 травня 2005 р. м. Харків / Відп. за випуск Ю. М. Грошевий, М. І. Панов. – Х.: Нац. юрид. акад. України. – 2005. – С. 345 – 349.

37. Битяк Ю. П. Роль науки адміністративного права в становленні української державності // Українська державність: становлення, досвід, проблеми: Зб. наук. статей (за матеріалами XII Харківських політол. читань). – Х.: Право, 2001. – С. 108 – 109.

38. Битяк Ю. П. Удосконалення контрольних функцій місцевих державних адміністрацій // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президенті України. – Харків, 2001. – Вип. 1/2001. – С. 56 – 57.

Всього автором опубліковано наукових та навчальних робіт загальним обсягом понад 105 друкованих аркушів.

## АНОТАЦІЯ

**Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2006.

Дисертацію присвячено проблемам законодавчого регулювання державно-службових відносин та відносин у сфері здійснення службової діяльності в системі місцевого самоврядування в Україні. Визначаються конституційно-правові засади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, соціальна роль, функції, принципи і завдання державної (публічної) служби.

Значна увага приділена удосконаленню системи та структури органів виконавчої влади, значенню діяльності їх апарату для становлення державності в Україні. Наводиться характеристика посади, розглядаються категорії посад, проблемні питання щодо поняття державних службовців, їх видів, правового статусу, аналізуються шляхи кадрового забезпечення державних органів, підвищення культури і етики державних службовців, їх кваліфікації, юридичної відповідальності.

Розроблено сучасну теорію державної служби, визначені та розглянуті основні напрямки її розвитку, підвищення ефективності, оцінки службової діяльності і контролю в цій сфері. Сформульовані концептуальні напрями реформування системи та змісту законодавства про державну службу і службу в місцевому самоврядуванні.

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, державна служба, посада, посадова особа, державний службовець, етика державних службовців, моральні і правові вимоги до державних службовців, юридична відповідальність.

## **АННОТАЦИЯ**

**Битяк Ю. П. Государственная служба в Украине: проблемы становления, развития и функционирования. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 2006.

Диссертация посвящена проблемам становления, развития и функционирования государственной службы в Украине, законодательного регулирования государственно-служебных отношений и отношений в сфере осуществления служебной деятельности в системе местного

самоуправления. Определяются конституционно-правовые основы государственной службы и службы в органах местного самоуправления, социальная роль, функции, принципы и задачи государственной (публичной) службы.

Работа является одной из первых попыток комплексно, с использованием современных методов познания, учетом новейших достижений правовой науки исследовать проблемные вопросы в сфере государственной службы и ее нормативно-правового регулирования, сформулировать авторское видение путей их решения. В результате проведенного исследования разработаны теоретические основы организации государственной службы, выработаны концептуальные направления правового обеспечения этого важного института, определена система, структура и содержание законодательства о государственной службе в Украине, службе в местном самоуправлении. Получило дальнейшее развитие понятие государственной службы, обоснование ее видов.

В работе рассматриваются вопросы организации и прохождения службы в органах местного самоуправления, которая характеризуется как самостоятельный вид публичной службы, имеющий значительное количество общих характерных черт с государственной. Однако, этот вид публичной службы, как и его правовое регулирование, не может отождествляться с государственной по ряду особенностей – представление интересов не только государства, а отдельного региона, местности либо граждан, прохождение службы, ответственность и др.

В новом аспекте анализируются конституционно-правовые основы государственной службы в ряде европейских государств. Основное внимание акцентируется не на особенностях функционирования государственной службы, а на выявлении возможных элементов организации и правового регулирования государственно-служебных отношений, приемлемых для применения в практике украинского государственного строительства.

Значительное внимание уделено влиянию государственной службы на систему и структуру государственных органов, их аппарата, становление государственности в Украине. Приводится характеристика должности, категорий должностей в государственных органах, рассматриваются проблемные вопросы о понятии должностного лица, государственного служащего, их видов, особенностей правового положения и прохождения службы.

Дальнейшее обоснование получили пути разрешения проблем кадрового обеспечения государственных органов и местного самоуправления, культуры служащих, этики, повышения квалификации, юридической ответственности. В новом аспекте рассмотрены вопросы формирования кадрового резерва государственных органов и его использования.

Разработана современная теория государственной службы, рассмотрены основные направления её развития, повышения эффективности служебной деятельности, оценки ее результатов, осуществления контроля в сфере государственной службы. Сформулированы

концептуальные направления реформирования системы законодательства о государственной службе в Украине, которая должна включать: общий закон о государственной службе (гражданской службе), законы и иные законодательные акты, которые регулировали бы государственно-служебные отношения в системе исполнительной власти, законодательном органе, аппарате судебной системы, отдельных отраслях и сферах государственного управления, местном самоуправлении и др. Сделаны конкретные предложения относительно содержания законодательства о государственной службе, службе в местном самоуправлении, правил поведения государственных служащих.

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, местное самоуправление, государственная служба, должность, должностное лицо, государственный служащий, этика государственных служащих, моральные и правовые требования к государственным служащим, юридическая ответственность.

#### ANNOTATION

**Bytyak Yu.P. Public service in Ukraine: problems of formation, development and functioning. – Manuscript.**

Dissertation for Doctor of legal sciences scientific degree, speciality 12.00.07 – management theory; administrative law and procedure; financial law; informational law. – Yaroslav the Wise National Law Academy of Ukraine, Kharkiv, 2006.

The dissertation is devoted to the problems of legal regulation of public service relations and relations in the field of conduction service activity in the system of local governing in Ukraine. The author defines constitutional-legal grounds of public service and service in the local governing bodies, social role, functions, principles and tasks of state (public) service.

Major attention is paid to improvement of system and structure of bodies of executive power, significance of their activity for formation of statehood in Ukraine. The characteristics of the post is given, the categories of posts is studied, together with problem issues concerning government employees, their types, legal status, the ways of peopleware of state bodies, increase of culture and ethics of government employees, their qualification, legal responsibility are analyzed.

The author develops modern public service theory, defines and studies main trends of its development, increase of effectiveness, evaluation of service activity and control in this field. The main conceptual trends of reformation of system and contents of legislation on public service and service in local governing are formed.

**Key words:** executive power bodies, local governing, public service, post, official, government employee, ethics of government employees, moral and legal demands to government employees, legal responsibility.



Відповідальний за випуск д.ю.н. Тищенко М.М.

Підп. до друку 22.05.2006. Формат 60х90/16 Папір офсетний.

Віддруковано на різнографі. Умовн. друк. арк. 1,5.

Облік. – вид. арк. 1,9. Тираж 100 прим. зам. № 2691

Друкарня

Національної юридичної академії України

імені Ярослава Мудрого

61024, Харків, вул. Пушкінська, 77