

ходять до аналогічних процесів в економічній і соціальній сферах, оскільки по-справжньому демократичне і правове суспільство не може бути антагоністичним. Як наслідок, концепція соціальної держави виникає як актуальна конкретизація теорії правової держави відповідно до потреб громадянського суспільства.

По-третє, соціальна держава виростає із соціальної функції, виконання якої певною мірою було властиве як правовій державі в її ліберальній інтерпретації, так і всім попереднім типам держав. Від них соціальна держава відрізняється, поперше, обсягами діяльності в соціальній сфері, а також методами і засобами, які нею використовуються для здійснення соціальної політики.

По-четверте, оскільки виникнення і подальший розвиток соціальної державності обумовлені відповідними потребами громадянського суспільства, які з часом змінюються, то в процесі її формування доцільно виділяти певні етапи, що є додатковим свідченням еволюційного характеру розвитку теоретичної конструкції соціальної держави. Достатньо обґрунтованим слід вважати підхід, згідно з яким в історії соціальної держави виділяють шість етапів.

*Надійшла до редколегії 10.03.01*

*О. Петришин, професор НІОА України*

## **Державна служба в Україні: особливості загальної теорії права**

Тематика державної служби зазвичай активно розроблялася галузевими підрозділами правознавства і насамперед кримінально-правовою та адміністративно-правовою теорією. Науку кримінального права вона цікавила в аспекті встановлення підвищеної кримінальної відповідальності для посадових осіб. Адміністративно-правова теорія відповідно до свого предмета порушувала питання про більш широкий зміст статусу державного службовця і перш за все про повноваження, якими вони наділяються для виконання функцій державних органів, у яких займають посади.

Надалі відбулося розширення сфери дослідження за рахунок підключення таких галузей юридичної науки, як теорія трудового права, теорія фінансового права, господарсько-правова теорія та ін. Водночас учені, які досліджували особливості правового статусу і діяльності державних службовців і посадових осіб у розрізі окремих галузей юридичної науки, настійно висловлювалися про необхідність їх загальнотеоретичного висвітлення. На цьому шляху потрібно відзначити певні спроби розглянути проблему державної служби з комплексних позицій, що, проте, не змогло істотно змінити галузеві акценти в її дослідженні.

Ще наприкінці 40-х років ХХ ст. вітчизняною юридичною наукою були поставлені питання про необхідність загальнотеоретичного дослідження проблеми державної служби. Підкреслимо, що з самого початку питання про загальнотеоретичні поняття державної служби, статусу державного службовця і посадової особи кваліфікувались як вузлові для правознавства. З потребою розробити проблематику державної служби з загальнотеоретичних позицій зіткнулися новітні наукові дослідження проблематики державної служби, законопроектні роботи щодо проекту Закону України «Про державну службу», проекту Кодексу правил поведінки державних службовців, проектів інших законодавчих актів, що стосуються організації державно-службових відносин.

Висвітлення питань державознавства під кутом зору проблематики державної служби означає акцентування уваги на службовому призначенні держави, яка повинна відповідати за свою діяльність перед особою і суспільством, що передбачає забезпечення простору для його самоорганізації, становлення інститутів громадянського суспільства. Воно має здійснюватися з позицій розв'язання актуальних проблем, що стоять перед розбудовою української державності, вирішення поставлених Конституцією України завдань по формуванню правової, демократичної, соціальної держави, впровадження в різноманітні сфери життєдіяльності суспільства та держави і насамперед у процес функціонування органів державної влади принципу верховенства права.

У цьому сенсі будь-який вид державної діяльності повинен характеризуватися як певний різновид державної служби, а всі державні органи мають службове призначення. Тому не

є випадковою тенденція до визначення статусу державних органів у новітньому законодавстві саме як певних «служб»: податкова служба, служба охорони, служба зайнятості і т. ін. Демократичні правові процедури формування державних органів, функціонування державного апарату, його взаємодії з населенням мають розглядатися в широкому контексті демократизації суспільного і державного життя і тому є невід'ємною складовою частиною та особливою формою демократії<sup>1</sup>.

Однією з центральних у цьому плані є проблема підвищення ефективності і якості функціонування державних органів, вирішення якої безпосередньо залежить від оптимальної організації державної служби, що у такому загальнодержавному розумінні виступає серцевиною державності, своєрідною кровоносною системою державного апарату, що постачає його конструкції та схеми знаннями, волею і прагненнями людей. Тому державність у вузькому значенні цього слова означає чітку організацію та ефективність державної служби, а державний службовець виступає у відносинах з населенням як професійний управлінський працівник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень. Належно організована і функціонуюча на демократичних правових засадах державна служба в контексті проблематики теорії держави і права є, отже, найважливішою державно-правовою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Постановка питання про державну службу з загальнотеоретичних позицій може бути охарактеризована як така, що заснована на критеріях гуманітарного виміру політики і права, оскільки відображує поділ соціально-фахових позицій людей як управлінців і керованих, виникнення на цій основі державного апарату і держави, специфіку взаємовідносин органів державної влади, їх посадових та службових осіб і населення як міжособистісних взаємовідносин, що спрямовані в кінцевому результаті на використання гуманітарного потенціалу державно-управлінської діяльності. Тому дослідження питань державної служби під цим кутом зору спрямоване на формування в громадськості позитивного іміджу державного службовця, довіри і поваги громадян до держави і державних

---

<sup>1</sup> Див.: Основы государства и права / Под ред. проф. В. В. Комарова. – Х., 2000. – С. 14–20.

органів, подолання негативних стереотипів, що склалися в сфері державно-службових відносин.

Організація державної служби та її ефективне функціонування повинні розглядатися в контексті завдань по здійсненню державно-правової реформи в Україні, відповідно до яких структурному і функціональному реформуванню підлягають насамперед основні підрозділи державного апарату. Реалізація завдань державно-правової реформи, складовою частиною якої виступає адміністративна реформа, безпосередньо стосується питання кадрового забезпечення функціонування державних органів і надання населенню управлінських послуг<sup>1</sup>, повинна стати важливим конкретним кроком на шляху втілення в життя норм Конституції України. Тому не випадково саме з реформ державної служби розпочиналися важливі соціально-економічні перетворення в багатьох країнах Європи та світу.

Сьогодні в Україні йде активний процес становлення власного законодавства про державну службу щодо різноманітних напрямків державно-службової діяльності. Вперше на теренах країн колишнього Радянського Союзу в Україні був прийнятий окремий Закон про державну службу, що став вагомим, але лише першим кроком на шляху створення розгалуженої системи сучасного законодавства про державну службу. Її формування можливе за умови визначення загальнотеоретичних основ організації і функціонування інституту державної служби, уніфікації на загальнодержавному рівні їх критеріїв, прийняття на цій основі загального законодавчого акта, на базі якого має бути розроблено низку системно узгоджених законів щодо конкретних напрямків державно-службової діяльності<sup>2</sup>. У цьому напрямку робочою групою співробітників Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого був підготовлений проект Закону «Про службу в державних органах та їх апараті»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998.

<sup>2</sup> Див.: Битяк Ю. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні // Вісник Академії правових наук України. – Х., 1998. – № 2.

<sup>3</sup> Битяк Ю., Петришин О. «Про службу в державних органах та їх апараті». Авторський проект закону // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1.

Все це обумовило актуальність дослідження, загальним об'єктом якого є державно-правова реальність, основні закономірності виникнення та розвитку держави, тенденції її функціонування, взаємовідносини держави і права, правова регламентація організації та діяльності державного апарату і механізму. При цьому його безпосереднім предметом виступають державно-службові відносини в державі та суспільстві, фундаментальні питання організації та функціонування інституту державної служби з огляду правового регулювання кадрового забезпечення і практичного функціонування державного апарату, а метою — розроблення *загальнотеоретичної концепції державної служби*, що була б органічно пов'язана з державністю як явищем, відображала безпосередньо саму серцевину державності, її соціальне призначення і місце в суспільстві, являла собою змістовну частину понятійного арсеналу теорії держави і права.

Для досягнення цієї мети необхідно простежити виникнення і становлення наукових поглядів на державну службу в контексті основних поглядів і вчень про державу і право — від міфологічних уявлень про природу державної влади і правителів до сучасних інтерпретацій основних параметрів організації державно-службових відносин. Теоретичне узагальнення основних історичних підходів і уявлень щодо дослідження державно-правових явищ повинно сприяти формуванню стрункої, логічно послідовної загальнотеоретичної концепції державної служби, що спиралася б на досвід багатьох поколінь.

Спираючись на пізнавальні можливості порівняльно-правового аналізу інституту державної служби в розвинутих країнах, здійсненого на основі особливостей їх правових систем — континентальної та англо-американської, а також специфіки організації державно-службових відносин у країнах східного регіону, потрібно виявити як індивідуальні риси організації державної служби в кожній із цих країн, так і ознаки, що належать їх певним групам, так само як і загальновизнані стандарти організації державної служби в сучасній демократичній, правовій державі, простежити можливості їх використання в практиці організації і функціонування державної служби в Україні.

Розглядаючи поняття державної служби і державного службовця як основоположні для загальнотеоретичної концепції державної служби, слід проаналізувати низку їх загальнотео-

ретичних ознак у контексті співвідношення держави і суспільства, основних закономірностей виникнення, функціонування і розвитку державного апарату і держави, соціального призначення держави, взаємозв'язку між державою і правом. З огляду на особливості предмета дослідження, що відображує певну розмаїтість напрямків державно-службової діяльності в сучасному суспільстві, різноманітні характеристики державних службовців, необхідно здійснити розгалужену класифікацію різновидів державної служби і категорій державних службовців на підставі загальнотеоретичних критеріїв.

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

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

Постановка проблеми державної служби в межах теорії держави і права передбачає всебічний, але й разом з тим фун-

даментальний підхід до проблеми. Для цього має бути якомога повніше задіяний арсенал загальнотеоретичного дослідження в різних його проявах: історико-теоретичні передумови формування концепції державної служби, переваги порівняльного аналізу і власне розробка понятійного апарату загальнотеоретичної концепції державної служби. При цьому інформаційною і емпіричною базою дослідження є законодавчі та інші нормативні акти України, інших держав, що мають розвинутий законодавчий інститут державної служби, досвід організації якого може бути адаптований до особливостей України, узагальнення практики застосування законодавства про державну службу.

Отже, принциповими положеннями загальнотеоретичної концепції державної служби мають стати:

по-перше, визначення методологічних орієнтирів загальнотеоретичного осмислення тематики державної служби в межах цілісної державної організації суспільства, яка б ґрунтувалася на закономірностях виникнення, функціонування і розвитку державності. Це дозволить кваліфікувати державну службу як таку, що відображує суспільний поділ праці, виникнення державного апарату, сутнісні ознаки його функціонування і тенденції розвитку, а тому й серцевину державності як такої у розумінні її як органу управління суспільством;

по-друге, висвітлення проблематики державної служби з позицій конституційних норм щодо службового призначення держави в демократичному, правовому суспільстві, необхідності створення умов для функціонування інститутів громадянського суспільства, утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, насамперед рівного права доступу громадян до державної служби;

по-третє, дослідження загальнотеоретичних ознак і формулювання на цій підставі основних понять концепції державної служби — «державної служби» і «державного службовця», розгорнута в контексті предметного поля теорії держави і права їх класифікація<sup>1</sup>. Це дасть змогу виділити такі нові для вітчизняної юридичної науки і практики державного будівництва види дер-

---

<sup>1</sup> Див.: *Петришин О.* Види державної служби: загальнотеоретичний аспект // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 4.

жавної служби, як політична служба<sup>1</sup> і патронатна служба, охарактеризувати судову діяльність як «найбільш юридичний» різновид державної служби, кваліфікувати службу в апараті органів державної влади як особливий вид державної служби, що у найбільш повному розумінні відображує специфіку державної служби і тому може бути названий адміністративною службою<sup>2</sup>;

по-четверте, обґрунтування особливостей правового режиму державної служби як публічно-правового режиму, що передбачає наявність загальних принципів, методів і прийомів правового регулювання державно-службових відносин і може бути структурований на складові елементи, основним серед яких є правовий статус державного службовця. Правосуб'єктність як передумова та складова статусу службовця має розглядатися як різновид спеціальної правосуб'єктності, особливості якого обумовлені необхідністю здійснення певного виду державно-службової діяльності, заняттям посади в державному органі. Дослідження правового статусу державного службовця передбачає детальний аналіз його структурних елементів: службових повноважень, обов'язків і прав, юридичних обмежень, пов'язаних зі специфікою державно-службової діяльності, та соціальних гарантій, що їх компенсують. На окрему увагу заслуговує дослідження юридичної природи такого специфічного для загальної теорії державної служби поняття, як службове повноваження, особливостей юридичної відповідальності державних службовців.

Результатом загальнотеоретичних досліджень проблематики державної служби має стати більш виважений підхід до розроблення законодавства про державну службу, яке повинно складатися з рамкового закону, що узагальнює основні засади організації та здійснення державно-службової діяльності, котрий поширювався б на всі різновиди державно-службових відносин у країні, і спеціальних законів щодо окремих напрямків державно-службової діяльності, стрижневим серед яких мусить стати Закон про службу в органах державної виконавчої влади (адміністративну службу).

*Надійшла до редколегії 15.04.01*

<sup>1</sup> Див.: *Коліушко І., Тимошук В.* Про запровадження у сфері виконавчої влади посад державних політичних діячів // *Право України.* – 2000. – № 2.

<sup>2</sup> Див.: *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні. – К., 1997.