

## Загальнотеоретичне дослідження проблем державної служби

В монографії\* вперше у вітчизняній юридичній літературі розглядається проблема державної служби з точки зору загальної теорії держави і права, фундаментальних, «першорідних» її ознак та характеристик.

Ще наприкінці 40-х років юридичною наукою були поставлені питання про необхідність загальнотеоретичного дослідження державної служби, визначення поняття та загальноправового статусу державного службовця, посадової особи, але до сьогодення часу вони не одержали достатнього наукового обґрунтування. Не в останню чергу фрагментарність юридичних досліджень даних питань була обумовлена відсутністю в Україні розгалуженої системи законодавства. Законодавчо регулювались лише окремі її напрями: проходження військової служби, служби в органах внутрішніх справ, органах прокуратури тощо. Колишній СРСР був єдиною із країн, яка не мала власного закону про державну службу в її найбільш тісному юридичному розумінні — про службу в органах державної виконавчої влади.

Зараз відбувається активний процес становлення українського законодавства про державну службу щодо різних напрямів державно-службової діяльності. Вперше серед держав СНД в Україні був прийнятий окремий закон про державну службу, який став вихідним джерелом для формування всієї сучасної складної системи законодавства про державну службу. Викладачами Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого підготовлений проект нового Закону про державну службу з урахуванням сучасних аспектів розвитку даного інституту та досвіду застосування відповідного законодавства.

---

\* Петришин А. В. Государственная служба. Теоретико-исторические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. — Харьков: Факт. — 1998. — 166 с.

Тому в монографії широко застосовуються матеріали робочих груп, які були створені для підготовки Закону України про державну службу, вдосконалення законодавства про державно-службові відносини, проекту нового Закону про державну службу, проекту Кодексу правил поведінки державних службовців, членом яких був автор монографії, семінарів та науково-практичних конференцій, що проводилися Комітетом з питань правової політики і судово-правової реформи Верховної Ради України та Міністерством юстиції України.

Наукове дослідження проблем становлення державної служби здійснюється в контексті вирішення актуальних проблем, що стоять перед державою і суспільством, по формуванню основ правової демократичної державності, інститутів громадянського суспільства. При цьому акцент робиться відповідно до сучасних вимог на службовому призначенні держави по відношенню до особи та суспільства. Організація державної служби та її ефективне функціонування розглядаються під кутом зору здійснення державно-правової реформи в Україні, однією із складових частин якої є адміністративна реформа.

Загальнотеоретичне висвітлення питань державної служби, організація та функціонування якої розглядаються автором як серцевина державності та найбільш специфічна її риса, спрямовано на формування довір'я до державних органів та установ. Професія державного службовця, яка обґрунтовано трактується як одна з найбільш значущих для держави, повинна стати престижною для громадян, привабливою для талановитих та енергійних людей.

Проблема державної служби інтерпретується в монографії як певний напрямок проблематики теорії держави і права, державної влади в контексті співвідношення держави і суспільства, суспільного розподілу праці, виникнення та функціонування держави як органу (апарату) управління суспільством. Таким чином, організація і діяльність державного апарату розглядаються з точки зору його кадрового забезпечення та практичного функціонування.

Необхідність дослідження державно-службової діяльності з точки зору теорії держави і права підготовлена нинішнім станом вітчизняної правової науки, яка має значні традиції висвітлення даних проблем в розрізі галузевої постановки і перш за все з позицій адміністративно-правової та кримінально-правової теорії. При цьому як в аспекті адміністративно-правових досліджень, так і в плані

кримінально-правового розгляду питань відповідальності посадових осіб відмічається потреба в загальнотеоретичній концепції державної служби, яка б змогла виконати методологічні функції по відношенню до галузевих підрозділів правознавства.

Логічно обґрунтованою та послідовною виглядає структурна побудова монографії. Автор намагався охопити широкий спектр загальнотеоретичних аспектів організації та здійснення державно-службової діяльності. В цьому плані передусім увагу привертає перша глава роботи, присвячена висвітленню історико-теоретичних передумов виникнення інституту державної служби в демократичному, правовому суспільстві, починаючи з міфологічних уявлень про сутність та призначення державної влади та правління і закінчуючи сучасними інтерпретаціями цієї проблематики. Сучасний погляд на питання організації та здійснення державно-службових відносин пов'язується з такими малозасвоєними вітчизняною правовою та політичною наукою напрямками, як інституціональна теорія держави, теорія еліт, концепція «раціональної бюрократії». Застосування діалектико-історичної методології дозволяє дослідити певні історико-теоретичні етапи, тенденції та перспективи формування сучасної концепції державної служби, робить висновки і рекомендації автора більш обґрунтованими та достовірними.

Викликає зацікавленість порівняльно-правовий аналіз інституту державної служби в розвинутих країнах, елементи організації якого можуть бути актуальними для становлення державної служби в Україні. Порівняльний підхід ґрунтується на відмінностях політико-правових систем даних країн і головним чином, слідуючи логіці юридичного дослідження, — на особливостях їх правових систем: романо-германської та англосаксонської. Окремо розглядається специфіка формування інституту державно-службових відносин в Російській Федерації. Застосування порівняльного методу дозволило авторові співставити різні підходи до організації державної служби: систему достоїнств (Німеччина), систему заслуг (Велика Британія, США), принципу рівного доступу до державної служби (Франція), зробити висновок про позитивні та негативні сторони цих систем і доцільність застосування їх елементів у процесі державотворення в Україні в умовах політичної та економічної нестабільності.

Безпосереднє значення для формування понятійного апарату теорії держави і права має розробка провідних загальнотеоретичних

понять і конструкцій концепції державної служби на основі розгляду основних наукових підходів до їх формулювання — від найбільш широкої трактовки понять державної служби, державного службовця та посадової особи в умовах максимального одержавлення суспільних відносин до сучасної їх інтерпретації з позицій розподілу сфер державних інтересів і інтересів громадянського суспільства, публічного і приватного права.

На підставі загальнотеоретичних засад автор аналізує сучасний стан формування та розвитку інституту державної служби в Україні. Вперше у вітчизняній юридичній літературі окремо висвітлюється питання конституційно-правових засад державної служби, що свідчить, за думкою автора, про зростання їх ролі і значення для організації та функціонування інститутів правової, демократичної держави, оскільки вони пов'язані з глибинними пластами державності та соціальності, самою ідеєю права та принципами правової держави. Конституційно-правові засади інституту державної служби розглядається в роботі в контексті Загальної декларації прав людини, міжнародних пактів про права людини та інших міжнародних юридичних документів, що послужили орієнтиром для інтерпретації прав людини в Конституції України. Серед більш як 10 статей Конституції України, безпосередньо присвячених питанням організації та функціонування державної служби, в монографії виділяються такі принципи положення: 1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 2) єдність та розподіл влади; 3) правова зв'язаність діяльності державних органів та посадових осіб. Особлива увага приділяється рівному праву доступу до державної служби, праву всіх звертатися в органи державної влади, до посадових та службових осіб цих органів, праву на оскарження в суді рішень державних органів, право на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними рішеннями органів державної влади.

Вперше у вітчизняній літературі автор формулює загальнотеоретичні поняття державної служби та характеризує її фундаментальні, системні в межах теорії держави і права ознаки. Державна служба з даної точки зору розглядається як: 1) діяльність головним чином владно-управлінського характеру; 2) різновид інтелектуальної праці; 3) галузь суспільного розподілу праці; 4) обслуговування інтересів суспільства; 5) діяльність, змістом якої є вплив на людей та їх організації; 6) діяльність, предметом якої є інформа-

ція; 7) різновид професії; 8) здійснення завдань та функцій держави; 9) функціонування спеціально створеного інституту — механізму і апарату держави; 10) практична реалізація компетенції державних органів; 11) діяльність, врегульована правом; 12) діяльність, що оплачується із коштів державного бюджету. На підставі загально-теоретичних ознак проводиться відмінність між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування, між державною службою та службою в недержавних організаціях.

Наукове та практичне значення має запропонована в роботі класифікація різновидів державної служби. Перш за все державна служба поділяється на цивільну і мілітаризовану. Цивільна державна служба залежно від особливостей конкретної державної організації розділяється на: 1) службу в державних органах (законодавчій, виконавчій та судовій владі, органах прокуратури) і 2) службу в державних установах та органах управління державними підприємствами. Служба в апараті органів державної виконавчої влади кваліфікується в монографії як державна служба в юридичному її розумінні, що є предметом теорії адміністративного права.

Разом з тим слід висловити деякі зауваження і побажання щодо спірних положень та висновків.

По-перше, при дослідженні історико-теоретичних основ концепції державної служби необхідно більшу увагу приділити питанням історико-правової спадщини України. Посилання на тотожність організації державної служби на території України за часів входження до складу Російської імперії потребує уточнення і додаткових пояснень.

По-друге, слід чіткіше висвітлити питання про доцільність викремлення категорії політичних державних службовців, до числа яких автор відносить народних депутатів, членів уряду, Президента. На наш погляд, аналіз міжнародного досвіду такої диференціації видів державної служби не може виступати достатнім її аргументом. До вирішення цієї проблеми потрібно підходити з урахуванням можливостей адаптації міжнародного досвіду в конкретно-історичній ситуації перехідного періоду в Україні.

По-третє, висвітлення проблем становлення вчення про державну службу у вітчизняній юридичній науці виглядає переобтяженим цитуванням точок зору окремих авторів. Розмежування певних теоретичних підходів до розгляду даної проблематики має бути

проведеним не тільки за хронологічним критерієм, а й в першу чергу на підставі логічного аналізу.

Наведене дозволяє зробити висновок про те, що рецензована робота складає окремих напрямків проблематики теорії державно-го апарату в умовах становлення засад правової, демократичної державності, відповідає критеріям новизни, методологічної та методичної обґрунтованості та іншим вимогам, що ставляться до монографічних досліджень.

*А. Рогожин*, проф. НЮА України,  
академік АПРН України

### Довгожданий підручник

Слід привітати вихід у світ рецензованого підручника\*, по-перше, тому, що у нас намітилося явне відставання у сфері криміналістичної тактики і методики розслідування злочинів; по-друге, у зв'язку з тим, що підручник присвячений питанням тактики і методики, тобто тому, що повинно зазнати найбільш істотних перетворень внаслідок якісних змін злочинності — виникнення нових видів злочинів, посилення професіоналізації злочинності та підвищення рівня її організованості.

Приємно відзначити і те, що підручник підготовлений вченими славнозвісної харківської школи криміналістів.

Підручник відрізняється від інших видань з цієї тематики наявністю багатьох новел, зокрема систематизацією тактичних прийомів як умовою забезпечення ефективності їх використання, тактичним ризиком у слідчій діяльності, особливостями формування методики розслідування вбивств на замовлення тощо. Особливо слід відмітити постановку питання про необхідність спеціального вивчення тактики злочинної діяльності.

Слушним уявляється окремих розгляд перевірки показань на місці і слідчого експерименту, оскільки за цілями проведення їх

---

\* Криміналістика: Криміналістична тактика і методика розслідування злочинів: Підручник для студентів юрид. вузів і фак. / За ред. проф. В. Ю. Шепітька. — Харків: Право. — 1998. — 376 с.