## Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

**НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

## ЛЯХОВИЧ Уляна Іванівна

УДК [ 342.922:351.073.076](477)(043.3)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ**

**ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ**

12.00.07 ­– адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

## Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Київ – 2008

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національному аграрному університеті Кабінету Міністрів України

**Науковий керівник -** доктор юридичних наук, професор **Комзюк Анатолій Трохимович**,

Харківський національний університет внутрішніх справ, проректор з наукової роботи

Офіційні опоненти: **доктор юридичних наук, професор** Стеценко Семен Григорович, **Національна академія прокуратури України,** з**авідувач кафедри теорії держави і права**

**кандидат юридичних наук, професор** Гіжевський Володимир Казімірович, **Університет економіки та права”КРОК”, проректор**

Захист відбудеться «20» червня 2008 року о 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному аграрному університеті за адресою: 03041, Київ, вул. Героїв Оборони, 15, корп. 3, к. 65

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного аграрного університету за адресою: 03041, Київ, вул. Героїв Оборони, 13, корп. 4, к. 28

Автореферат розісланий «15» травня 2008 р.

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради О.В. Артеменко**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Інституту державної служби як складовій системи адміністративного права України відведено надзвичайно важливу роль у процесі розбудови сучасної Української держави. Це пов’язано, в першу чергу, з тим, що державні службовці є тією рушійною силою, на яку покладаються завдання щодо покращення взаємовідносин держави і особи, забезпечення пріоритету інтересів особи над державними інтересами, розширення можливостей для особи брати участь у державному управлінні тощо. Інакше кажучи, саме державні службовці забезпечують втілення у життя переважної більшості принципів демократичної, правової та соціально орієнтованої держави. Враховуючи викладене, український законодавець майже з самого початку набуття Україною статусу суверенної та незалежної держави здійснював вагомі кроки у напрямку розбудови законодавства про державну службу як необхідного напрямку забезпечення становлення та розвитку інституту державної служби. За цей час було прийнято ряд важливих законодавчих та підзаконних нормативних актів, які заклали необхідний правовий фундамент для зазначеного інституту. Проте зробленого, на жаль, ще не достатньо для того, щоб державні службовці повною мірою виконували покладені на них завдання. Така ситуація пов’язана з рядом факторів, зокрема, недостатнім рівнем фахової підготовки державних службовців та досить високим рівнем корупції серед них, низьким рівнем їх соціального та матеріального забезпечення, неефективністю управління процесом проходження державної служби тощо. З огляду на викладене, у межах інституту державної служби мають будуватися та впроваджуватися у практичну площину механізми, здатні нівелювати названі вище негативні фактори, забезпечити відповідним суб’єктам можливість примушення або переконання державного службовця у необхідності максимально повного та ефективного виконання покладених на нього обов’язків і реалізації наданих йому прав. Тобто інститут державної служби потребує системи засобів забезпечення реалізації правового статусу державного службовця.

У цьому контексті надзвичайно актуальним є дослідження засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, оскільки саме у його межах сконцентровано найбільшу кількість його прав та обов’язків. Необхідність проведення подібної роботи пояснюється також і тим, що питань теорії та практики реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця певною мірою у своїх працях торкалися провідні вчені-адміністративісти, а також представники теорії права, конституційного та трудового права, державного управління – В.Б. Авер’янов, С.С. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньова, В.К. Гіжевський, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Копєйчиков, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновський, М.І. Матузов, С.Г. Стеценко, О.І. Остапенко, Н.П. Матюхіна, Н.Р. Нижник, М.М. Іншин, О.Ф. Скакун, І.М. Пахомов, П.М. Рабинович, М.М. Тищенко та ін., - однак, на дисертаційному рівні, системно вони не висвітлювалися. Цим пояснюється актуальність дослідження системи організаційно-правового забезпечення статусу державного службовця.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано у відповідності до державної Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки та у контексті проведення в нашій державі адміністративно-правової реформи.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації дати загальну характеристику адміністративно-правовому статусу державного службовця, з’ясувати сучасний стан та перспективи розвитку і вдосконалення організаційно-правових засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця.

**Відповідно до поставленої мети в дисертації необхідно здійснити наступний комплекс завдань.**

***Визначити* :**

**- сутність адміністративно-правового статусу державного службовця через з’ясування його місця у структурі загального правового статусу державного службовця;**

**- зміст та елементи адміністративно-правового статусу державного службовця;**

**- поняття та систему організаційно-правових засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця.**

***Охарактеризувати:***

**- внутрішньоуправлінські засоби забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця;**

**- зовнішньоправові засоби забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця;**

**- передумови набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця.**

***Сформулювати:***

**- основні напрямки удосконалення організаційних гарантій забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця.**

*Об’єктом дослідження*є суспільні відносини, які виникають у процесі забезпечення реалізації правового статусу державного службовця.

*Предмет дослідження*становить система організаційно-правового забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця.

*Методи дослідження***.** В роботі використовуються як загальнонаукові методи пізнання об’єктивної дійсності, що базуються на діалектичному підході до об’єкта, який досліджується, так і окремі методи наукового пізнання. Зокрема, логічний метод використано під час дослідження нормативних актів, точок зору вчених з окремих питань, які є предметом дослідження (розділи 1, 2). Порівняльно-правовий метод використано під час дослідження національних та зарубіжних особливостей допуску громадян до державної служби (підрозділ 1.2), з’ясування змісту організаційно-правових гарантій забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця (підрозділ 2.1). За допомогою системно-структурного методу було здійснено визначення місця адміністративно-правового статусу державного службовця у структурі його загального правового статусу (підрозділ 1.1). Вимоги формальної логіки щодо послідовності, визначеності, несуперечності та обґрунтованості суджень дотримувалися при формулюванні висновків і пропозицій відповідно до мети дослідження.

Правову основу дослідження становлять Конституція та закони України, нормативні акти Президента та Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, які стосуються як інституту державної служби взагалі, так і засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця зокрема. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали, які характеризують організаційно-правові засоби забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним монографічним дослідженням проблем організаційно-правового забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, в результаті якого сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

*У роботі вперше* :

**-** **запропоновано запровадження механізму перевірки кандидатів на посади державних службовців;**

- обгрунтовано ряд пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про державну службу, а також Кодексу України про адміністративні правопорушення.

*Удосконалено*:

- характеристику передумов набуття особою статусу державного службовця;

- класифікацію прав та обов”язків державного службовця;

- науково-теоретичні засади інститутів дисциплінарної та адміністратив-ної відповідальності державних службовців.

*Набули подальшого розвитку*:

**-** **з”ясування** **змісту та характерних рис адміністративно-правового статусу державного службовця;**

**- характеристика внутрішньоуправлінських та зовнішньоправових засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця.**

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані:

- *у наукових дослідженнях* - для подальшої розробки проблем теорії та практики забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця;

- *у правотворчості* – для розробки змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема, законів України «Про державну службу», «Про звернення громадян», Кодексу України про адміністративні правопорушення, ряду підзаконних нормативних актів, які визначають порядок прийому осіб на державну службу та її проходження;

- *у правозастосовній діяльності* – з метою поліпшення практичної діяльності як суб’єктів публічного управління, так і інших державних органів, а також громадян у сфері забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця ( Акт про впровадження від 12.03.08 р. № 108/01-13/127, додаток А ; Довідка про впровадження від 05.06.07 р. № 70/01-24/151, додаток Б);

- *у навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників, методичних матеріалів, проведенні занять з дисципліни „Адміністративне право України” із студентами та слухачами юридичних навчальних закладів (Акт про впровадження від 22.02.2008 р., додаток В ; Акт про впровадження від 25.02.08 р., додаток Д).

**Апробація результатів дисертації.** Результатидисертації обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Національного аграрного університету. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки оприлюднено у доповідях на наукових, науково-практичних конференціях: Міжнародній науково-практичній конференції в рамках Форуму громадськості України “Досвід республіки Польща в державному будівництві” (м. Київ, 23-24 вересня 2004 р.); Міжнародній науково-практичній конференції “Україна – Республіка Куба”: “Досвід державного будівництва у реаліях і перспективах” (м. Київ, 5-6 травня 2006 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції студентів та аспірантів „Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку” (м. Луцьк, 17-18 березня 2006 р.); Науково-практичній конференції за міжнародною участю “Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування” (м. Київ, 31 травня 2007р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації знайшли відображення у шести наукових працях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях, а також тезах доповіді на науково-практичній конференції.

**Структура дисертації** зумовлена метою та завданнями дослідження і

складається зі вступу, двох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаної літератури (190 джерел) та чотирьох додатків. Обсяг рукопису становить 182 сторінки машинописного тексту. Список використаних джерел складається із 190 найменувань і займає 18 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв’язок із планами та програмами, мета і завдання, об’єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Загальнотеоретичні засади адміністративно-правового статусу державного службовця» **містить три підрозділи.**

**У** *підрозділі 1.1.* *«Адміністративно-правовий статус державного службовця як складова частина його загального правового статусу»***аналізується проблема визначення правової належності інституту державної служби. На підставі проведених досліджень робиться висновок про публічно-правовий характер державної служби, що у цілому відповідає як закордонному досвіду, так і сучасним тенденціям розвитку вітчизняного законодавства.**

**Окрема увага приділена вивченню змісту категорії «державний службовець». Формулюються ознаки, притаманні державним службовцям. З’ясовується зміст та співвідношення термінів «посадова особа» і «службова особа», наводяться їх визначення.**

**У роботі здійснюється аналіз та дається загальна характеристика адміністративно-правового статусу державного службовця. Досліджується категорія «правовий статус», встановлюється її співвідношення з термінами «правове положення», «компетенція». Дисертант приходить до висновку, що правовий статус являє собою надзвичайно важливу соціально-правову конструкцію, завдяки наявності якої, по-перше, відбувається правове вираження та правове забезпечення положення людини у суспільстві та державі; по-друге, відкривається можливість для отримання фізичними особами широкого спектру всіляких благ та самореалізації; по-третє, надається правова характеристика особи як учасника правовідносин; по-четверте, визначаються межі свободи особи, взаємні права та обов’язки особи і державних органів.**

**Дисертант вивчає загальний правовий статус державного службовця, робить висновок про можливість виділення у його змісті спеціальних (галузевих) правових статусів, одним з яких називається адміністративно-правовий статус державного службовця. Аналізуються висловлені в літературі точки зору щодо розуміння терміну «адміністративно-правовий статус державного службовця», як частини його загального правового статусу.**

**У** *підрозділі 1.2* *«Передумови набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця»* **наголошується на тому, що наділення особи правовим статусом державного службовця не може здійснюватися автоматично, оскільки воно знаходиться в залежності від певних передумов. Дисертант схиляється до думки, що такі передумови є юридичними фактами, з настанням яких виникають державно-службові відносини.**

**Центральне місце у підрозділі відводиться вивченню передумов набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця. Першою з них називається громадянство України, під яким у роботі розуміється правовий зв’язок між фізичною особою і державою Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов’язках. Враховуючи досвід зарубіжних країн, автор розглядає можливість покладення окремих функцій державної служби на осіб, які не є громадянами України, а також на тих, які мають подвійне громадянство.**

**Другою передумовою наділення особи адміністративно-правовим статусом державного службовця є наявність у такої особи відповідної освіти та професійної підготовки. Вивчення зазначеної передумови показує, що вона вимагає свого подальшого, більш ґрунтовного визначення у нормативних актах.**

**У підрозділі аналізуються конкурсні процедури зарахування особи на державну службу, вивчаються нормативні акти, які визначають порядок його (конкурсу) проведення. В результаті проведеної роботи наголошується на необхідності вдосконалення порядку проведення конкурсу. Зокрема, пропонується у Законі України «Про державну службу» зазначити, що недотримання правил та порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців тягне за собою визнання недійсним рішення керівника державного органу про призначення особи на посаду державного службовця, якщо така особа була призначена на посаду з порушенням встановленої конкурсної процедури. Конкурс, і відповідно складання іспиту, мають стати безальтернативними передумовами, необхідними для набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця.**

**Певне місце в підрозділі відведено дослідженню такого підінституту державної служби як прийняття присяги державним службовцем. Дисертант акцентує увагу на момент набуття особою статусу державного службовця у ракурсі складання нею присяги. На підставі аналізу відповідних нормативних актів, а також судової практики, автор робить висновок про те, що присягу не слід розглядати у якості передумови надання особі адміністративно-правового статусу державного службовця.**

**Поряд з цим у роботі досліджуються інші передумови набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця, а саме: знання державної мови, проведення перевірки кандидата на посаду державного службовця, правосуб’єктність.**

***Підрозділ 1.3* *«Зміст та елементи адміністративно-правового статусу державного службовця»***присвячено вивченню складових елементів адміністративно-правового статусу державного службовця.

У підрозділі зазначається, що на сьогодні у літературі відсутня єдина точка зору щодо змісту (кількості елементів) адміністративно-правового статусу державного службовця. Аналіз наукових доробок дозволяє зробити висновок, що права та обов’язки державного службовця є центральними категоріями його адміністративно-правового статусу.

Автор зупиняється на проблемах класифікації прав державного службовця, визначених у нормах адміністративного права, під якими, зокрема, розуміється підвид їх суб’єктивних прав, які дозволяють останнім бути учасником державно-службових відносин. В результаті проведеної роботи робиться висновок, що права державного службовця поділяються на три основні групи: 1) загальногромадянські права; 2) загальнослужбові права; 3) спеціальнослужбові права. Кожна з названих груп прав, у свою чергу, складається з елементів нищого рівня, які детально аналізуються у підрозділі. У підсумку вказується на необхідність розширення переліку прав державного службовця, закріплених у Законі України «Про державну службу».

## Окрема увага у підрозділі приділяється дослідженню категорії «свобода». Автор критично підходить до існуючих на сьогоднішній день поглядів про можливість віднесення зазначеної категорії до переліку елементів адміністративно-правового статусу державного службовця.

Наступним кроком у процесі з’ясування змісту та елементів адміністративно-правового статусу державного службовця стає дослідження категорії «обов’язки». Обгрунтовується тісний зв’язок обов’язків державного службовця з функціями того державного органу, де працює особа. Таким чином зміст правового статусу державного службовця знаходиться у прямій залежності від посади, яку він обіймає, та державного органу, до штатного розкладу якого ця посада відноситься.

**Певне місце в підрозділі відведено функціям, що являють собою категорію, яка входить до переліку елементів правового статусу не державного службовця, а органу державної влади.**

**Здійснюється розподіл обов’язків державного службовця на позитивні та негативні (правові заборони або правові обмеження). Позитивні обов’язки державного службовця вимагають від нього вчинення певних позитивних дій, спрямованих на реалізацію (виконання) функцій державного органу, у той час як негативні – утриматися від вчинення дій, які можуть завдати шкоди інтересам конкретного державного органу або інституту державної служби у цілому.**

**Закінчується підрозділ обгрунтуванням допустимості віднесення категорії «відповідальність» до елементів адміністративно-правового статусу державного службовця.**

Розділ 2 «Організаційно-правове забезпечення реалізації правового статусу державного службовця»**, який складається з чотирьох підрозділів, присвячено характеристиці організаційно-правових засобів забезпечення реалізації правового статусу державного службовця, а також напрямкам їх удосконалення.**

**У** *підрозділі 2.1* *«Поняття та система організаційно-правових засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця»* **наголошується, що організаційно-правові засоби забезпечення (гарантії) реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця необхідно розглядати у двох вимірах. З однієї сторони - як інструментарій, завдяки використанню якого державний службовець самостійно може реалізувати надані йому права та покладені на нього обов’язки. З іншої – як механізм впливу на державного службовця з боку певних суб’єктів, через який державний службовець добровільно або, у необхідних випадках, під впливом примусу виконує покладені на нього обов’язки та реалізує надані йому права. З огляду на мету дисертаційного дослідження, дисертант зосереджує свою увагу на вивченні другого з названих аспектів.**

**У ході роботи автор критично підходить до аналізу висловлених у літературі точок зору щодо гарантій реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця. Пропонується провести групування гарантій, поділяючи їх на загальні, спеціальні (юридичні) та організаційні. Подається розгорнутий аналіз названих видів гарантій та висловлюються конкретні пропозиції, спрямовані на покращення дії окремих з них. При цьому наголошується, що найбільш принципове значення для забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця мають юридичні гарантії, до яких відноситься уся система діючих у державі правових норм, передбачених ними юридичних засобів, спрямованих на конкретизацію прав та обов’язків, визначення порядку їх реалізації, захисту тощо.**

**Складність юридичних гарантій обумовлює необхідність виділення їх окремих класифікаційних груп. Такі гарантії мають бути поділені на внутрішньоправові та зовнішньоправові. Подальше групування гарантій здійснюється вже в межах названих груп, що дозволяє дисертанту вести мову про матеріальні та процедурні гарантії; про гарантії, засновані на переконанні і ті, що базуються на примусі; про позитивні та негативні гарантії тощо.**

**Окремо аналізуються організаційні гарантії, особливість яких полягає у тому, що їх використання, на відміну від юридичних гарантій, не тягне за собою правових наслідків, проте суттєвим чином впливає на загальний стан інституту державної служби, ефективність його функціонування, здатність виконувати покладені на нього, в особі державних службовців, завдання. До змісту організаційних гарантій входять організація управління державною службою взагалі та управління персоналом державної служби, зокрема, підвищення рівня професіоналізму державних службовців, покращення порядку просування державних службовців по службі.**

**У** *підрозділі 2.2* *«Внутрішньоправові засоби забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця»***розкривається механізм внутрішньоуправлінського впливу на державного службовця, спрямований на забезпечення реалізації ним свого адміністративно-правового статусу.**

**На підставі вивчення нормативних актів, наукової літератури, а також практики реалізації громадянами права на державну службу, дисертант зазначає, що у якості основних засобів внутрішньоправового характеру, які використовуються для забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, виступають: контроль за виконанням державним службовцем покладених на нього обов’язків та реалізацією наданих йому прав; перевірка рівня професійної компетентності державного службовця; заохочення державного службовця; дисциплінарна відповідальність державного службовця.**

**Аналізується призначення та сутність контролю за виконанням державним службовцем покладених на нього обов’язків та реалізацією наданих йому прав. Приділяється увага визначенню системи суб’єктів, уповноважених здійснювати зазначений вид контролю, висловлюються пропозиції, спрямовані на її удосконалення. Окремо вивчається питання про об’єкти контрольної діяльності, тобто перелік тих сфер та суспільних відносин, у яких бере участь державний службовець і які мають підлягати перевіркам з боку відповідних суб’єктів. Наводиться їх перелік. Автор зупиняється на необхідності покращення нормативного визначення процедур його здійснення, висловлює рекомендації з цього приводу.**

**Перевірка рівня професійної компетентності державного службовця є наступним засобом внутрішньоуправлінського характеру, спрямованим на забезпечення реалізації державним службовцем свого адміністративно-правового статусу, який вивчається у межах даного підрозділу дисертаційного дослідження. Розглядається необхідність проведення таких перевірок, їх значимість для належного функціонування інституту державної служби. Вивчаються закріплені чинним законодавством форми перевірок, висловлюються пропозиції, спрямовані на удосконалення процедур їх здійснення.**

**Окремо у підрозділі розглядається процес заохочення державних службовців, наголошується на його визначальній ролі у справі спонукання службовців до належного виконання покладених на них обов’язків та реалізації наданих їм прав. Аналізуються завдання, які вирішуються завдяки застосуванню заохочень до державних службовців, їх правове підґрунтя. Зупиняється дисертант також і на аналізі умов та принципів застосування заохочень до державних службовців, викладає своє бачення їх змісту та напрямків удосконалення.**

**На закінчення підрозділу здійснюється вивчення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців, проводиться аналіз його характерних ознак, висловлюються пропозиції щодо удосконалення правових засад притягнення державних службовців до даного виду юридичної відповідальності. Зокрема, особлива увага звертається на відсутність закріплених на законодавчому рівні складів дисциплінарних проступків, що суперечить п. 22 ст. 92 Конституції України. Автором вказується також і на недостатню правову визначеність окремих стягнень, які можуть накладатися на державного службовця. Окремому аналізу піддаються процедури притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, під час якого досліджуються принципи, стадії та строки зазначеного провадження.**

**У** *підрозділі 2.3* *«Зовнішньоправові засоби забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця»***приділяється увага дослідженню системи суб’єктів, а також способів їх впливу на державних службовців з метою забезпечення реалізації ними свого адміністративно-правового статусу.**

**Зовнішньоправове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця здійснюється через притягнення державного службовця за неналежне виконання покладених на нього обов’язків, або реалізацію наданих йому прав, до адміністративної відповідальності, а також шляхом оскарження його дій (бездіяльності) або рішень у адміністративному та судовому порядку.**

**Центральне місце у підрозділі відводиться аналізу адміністративної відповідальності державних службовців, під час якого відбувається вивчення нормативних актів, які закладають правову основу даного виду юридичної відповідальності, дається її загальна характеристика. Адміністративну відповідальність державного службовця дисертант пропонує розглядати у позитивному та ретроспективному аспектах, що, на його думку, має позитивно вплинути на підвищення ефективності зазначеного правового інституту.**

**Досліджуються проблеми декодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Пропонується прийняття консолідованого нормативного акту (кодексу), який містив би у собі усі склади правопорушень, за вчинення яких наставала б адміністративна відповідальність. У межах даної роботи, на думку автора дисертаційного дослідження, має бути вирішено також і питання про розширення можливих підстав притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності. Висловлюються також і інші пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності зазначеного правового інституту.**

**Наступним засобом зовнішнього правового характеру, спрямованим на забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, названо інститут звернення громадян. На підставі аналізу нормативних актів, які регламентують порядок роботи зі зверненнями громадян, практики їх розгляду в органах державної влади. Обгрунтовується надзвичайна важливість даного інституту для забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця. Поряд із цим, дисертантом аналізуються проблеми, які знижують ефективність звернень громадян. Як наслідок, пропонується доповнення діючих нормативних актів матеріальними та процедурними нормами.**

**Принциповим для забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця є також іінститут адміністративної юстиції, правові засади якого складають норми Закону України «Про судоустрій України» та Кодексу адміністративного судочинства України. Поряд із загальним аналізом інституту адміністративної юстиції, розглядом особливостей його становлення в нашій державі, здобувач зупиняється також і на уточненні змісту такої категорії як «публічно-правовий спір», оскільки це є необхідним кроком у напрямку вирішення завдання даного підрозділу дисертаційного дослідження. Дисертант формулює основі правила, яких необхідно дотримуватися у процесі звернення до адміністративного суду. У підсумку наголошується, що інститут адміністративної юстиції є найбільш складним та одночасно найбільш ефективним способом впливу на державних службовців, спрямованим до примушення їх на належному рівні виконувати покладені на них обов’язки та реалізовувати надані їм права.**

*Підрозділ 2.4* *«Основні напрямки удосконалення організаційних гарантій забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця»***присвячено вивченню механізмів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу, дія яких спрямовується не на державного службовця безпосередньо, а на створення умов, які б сприяли належному виконанню державним службовцем покладених на нього обов’язків та наданих йому прав.**

**Основним предметом вивчення у межах даного підрозділу стає питання про покращення управління персоналом державної служби. Розглядаються підходи вчених до тлумачення терміну «управління персоналом державної служби», висловлюються критичні зауваження та пропонується під зазначеною категорією розуміти діяльність, спрямовану на реалізацію державної кадрової політики, яка має на меті через здійснення організаційного, економічного, соціального, правового та морально-психологічного впливу на державних службовців досягти максимально повного та ефективного виконання завдань, покладених на орган державної влади.**

**Аналізуються напрямки (сфери) управління персоналом державної служби. Організація навчання державних службовців розглядається у якості першого з них. Пропонується на більш високому рівні організувати дистанційне та віддалене навчання державних службовців, сприяти розвитку їх позаслужбового навчання, яке могло б здійснюватися у навчальних або тренінгових центрах. На підставі проведеної роботи робиться висновок про необхідність формування системи постійного навчання державних службовців, які завдяки цьому мають безперервно підвищувати світ освітній рівень та навчатися на протязі усього часу перебування на державній службі.**

**Суттєве значення для забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця має також і чітке визначення покладених на державного службовця обов’язків та наданих йому прав. У зв’язку з цим пропонується розробка та затвердження типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.**

**Окремо досліджується інститут ротації державних службовців. Аналізуються світові підходи до ротації державних службовців, висловлюються пропозиції щодо більш широкого запровадження ротації у межах вітчизняного інституту державної служби.**

**У підрозділі вивчаються також питання покращення системи суб’єктів, які здійснюють управління персоналом державної служби. Висловлюються пропозиції щодо необхідності посилення ролі у зазначеному процесі Головного управління державної служби України та його територіальних підрозділів, керівництва органу державної влади та кадрової служби.**

**На закінчення підрозділу наголошується на необхідності з’ясування правової природи інституту державної служби, як необхідного чинника розробки ефективного та адаптованого до сьогоднішніх потреб законодавства про державну службу.**

**ВИСНОВКИ**

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць у різних галузях знань, автором здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сучасного стану та перспектив розвитку і вдосконалення організаційно-правових засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця. Сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. З урахуванням завдань реформування інституту державної служби для визначення можливого кола державних службовців пропонується виходити з таких позицій: а) державним службовцем має визнаватися лише та особа, яка проходить службу в органах державної влади та інших державних органах, що володіють державно-владними повноваженнями; б) робота державного службовця має бути пов’язана із здійсненням (реалізацією) управлінських функцій, пов’язаних з підготовкою та прийняттям рішень та організацією їх виконання; в) державним може бути визнано лише того службовця, який виконує особливі, відповідальні функції, реалізація яких, з огляду на їх значущість для держави, не може бути покладена на звичайного працівника, який працює на умовах трудового договору; г) призначення на посаду державного службовця має здійснюватися виключно через видання адміністративного акту; д) оплата праці державного службовця має здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету.

2. Визначено, що правовий статус становить надзвичайно важливу соціально-правову конструкцію, завдяки наявності якої, по-перше, відбувається правове вираження та правове забезпечення положення людини у суспільстві та державі; по-друге, відкривається можливість для отримання фізичними особами широкого спектру всіляких благ та самореалізації; по-третє, надається правова характеристика особи як учасника правовідносин; по-четверте, визначаються межі свободи особи, взаємні права та обов’язки особи і державних органів.

3. Адміністративно-правовий статус державного службовця визнається частиною його загального правового статусу, який визначає місце і призначення державного службовця у системі органів державної влади, надає йому можливість, а також визначає необхідність здійснення державним службовцем державно-владних повноважень, спрямованих на реалізацію функцій відповідних суб’єктів державного управління.

4. Встановлено, що наділення особи адміністративно-правовим статусом державного службовця здійснюється не автоматично, а лише внаслідок виконання або дотримання такою особою ряду передумов. Зазначені передумови, з огляду на їх важливість, закріплюються у правових актах, набуваючи, у зв’язку з цим, статусу правових.

5. Важливою передумовою наділення особи адміністративно-правовим статусом державного службовця визнається наявність у такої особи громадянства України. Другою передумовою наділення особи адміністративно-правовим статусом державного службовця є наявність у неї відповідної освіти та професійної підготовки. Кандидат на посаду державного службовця має пройти також конкурсне випробування, проходження якого є ще однією передумовою виникнення у особи адміністративно-правового статусу державного службовця. У зв”язку з цим запропоновано закріпити у Законі України «Про державну службу» положення, що призначення на посаду з порушенням встановленої процедури конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців тягне за собою визнання рішення керівника державного органу про призначення особи на посаду державного службовця недійсним. На сьогодні існує ще певна кількість таких передумов, які не знайшли чіткого закріплення у Законі України «Про державну службу». Мова, зокрема, йде про необхідність знання державної мови, проведення перевірки кандидата.

6. Дослідження елементів дміністративно-правового статусу державного службовця, показує, що першим елементом є адміністративно-правові права державного службовця, під якими пропонується розуміти утворювану і гарантовану державою через норми об’єктивного права особливу юридичну можливість діяти, яка дозволяє йому як носію цієї можливості поводитися певним чином, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, користуватися певним соціальним благом, звертатися в разі потреби до уповноважених суб’єктів за захистом з метою задоволення особистих інтересів і потреб, що не суперечать суспільним та державним.

7. Аналіз нормативних актів, які закріплюють правовий статус державного службовця, вказує на необхідність наділення останніх певною сукупністю прав, зокрема правом на: відвідування в установленому порядку для виконання посадових обов’язків підприємств, установ й організацій незалежно від форм власності; отримання у встановленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов’язків; внесення пропозицій з вдосконалення державної служби у будь-які інстанції; носіння форменого одягу встановленого зразка (у відповідних державних органах); участь з власної ініціативи у конкурсі на заміщення вакантної посади державного службовця; безперешкодного ознайомлення з матеріалами своєї особистої справи, відгуками про свою діяльність та іншими документами до внесення їх у особову справу; долучення до особової справи своїх пояснень тощо.

8. Важливим і останнім елементом правового статусу державного службовця визначено його обов’язки, усю сукупність яких, з урахуванням характеру їх виконання, пропонується розділити на позитивні і негативні (правові заборони). У першому випадку мається на увазі виконання обов’язку, яке полягає у вчиненні певних позитивних дій, спрямованих на реалізацію (виконання) функцій державного органу. У другому випадку мається на увазі виконання обов’язку, яке полягає в утриманні службовця від вчинення дій, які можуть завдати шкоди інтересам конкретного державного органу або усьому інституту державної служби у цілому.

9. Певного удосконалення вимагають окремі обмеження, які покладаються на державного службовця. Так, вимагаючи від державного службовця політичної нейтральності, законодавець має чітко вказати на обов’язок особи, у разі зарахування її на державну службу, припинити членство в політичній партії на час проходження служби. Необхідним у зв’язку з цим буде доповнення Закону України «Про державну службу» положенням, де має бути сказано, що членство державного службовця у політичній партії або іншому об’єднані громадян, що переслідує політичні цілі, є підставою для звільнення особи з державної служби.

10. У процесі дослідження встановлено, що забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця досягається шляхом застосування певної сукупності гарантій. Система таких гарантій має будуватися таким чином, щоб була забезпечена комплексність гарантування, завдяки введення в дію соціально-економічних, політичних, духовних, юридичних та організаційних гарантій, які діють одночасно та у тісному взаємозв’язку між собою.

Існуючі на сьогоднішній день гарантії у цілому забезпечують реалізацію адміністративно-правового статусу державного службовця. Але окремі з них потребують свого удосконалення. Реформування інституту державної служби, у тому числі й у сфері соціально-економічних гарантій державних службовців, має розпочинатися у напрямку зменшення залежності державного службовця від розсуду керівника органу державної влади. Максимальна кількість питань, пов’язаних із проходженням державної служби, має вирішуватися відповідно до чітко встановлених процедур, а у необхідних випадках із залученням незацікавлених осіб. У зв’язку з цим, дуже актуальним виглядає створення реально діючих профспілок державних службовців, які б могли спільно з державними службовцями відстоювати їх соціально-економічні права.

11. Забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця досягається також шляхом застосування юридичних гарантій, які можуть бути розділені на внутрішньоправові та зовнішньо- правові гарантії. Внутрішньоправові гарантії, в залежності від змісту конкретної з них, застосовуються певною посадовою особою, якій державний службовець хоча б тимчасово підпорядкований по службі. Зовнішньо- правові гарантії не можуть бути застосовані в системі органу державної влади, у межах якого проходить службу державний службовець, вони є досяжними лише тим суб’єктам, яким державний службовець не підпорядкований по службі.

12. Особливість організаційних гарантій полягає у тому, що їх використання, на відміну від юридичних гарантій, не тягне за собою правових наслідків, проте суттєвим чином впливає на загальний стан інституту державної служби, ефективність його функціонування, здатність виконувати покладені на нього, в особі державних службовців, завдання. Організаційні гарантії, так би мовити, закладають підґрунтя для належного виконання кожним державним службовцем покладених на нього обов’язків і наданих йому прав.

13. Певного покращення потребують процедури здійснення контрольної діяльності за порядком виконання державними службовцями покладених на них обов’язків та реалізацією наданих їм прав. У цьому плані доречним буде прийняття нормативного акту, який би містив норми що визначали б: об’єкти контролю; предмет контролю; мету перевірки; приводи та підстави, за наявності яких може бути розпочата перевірка; стадії перевірки; форми та методи перевірок; права та обов’язки учасників контрольних заходів; порядок складання та ознайомлення з актом перевірки; порядок оскарження акту перевірки або процедур її здійснення; контроль за фактичним виконанням рішень, а також пропозицій та рекомендацій, викладених у акті перевірки.

14. Правові засади щорічної оцінки та атестації мають закладатися на рівні законодавчого акту, скажімо, Закону України «Про щорічну оцінку професійної компетентності та атестацію державних службовців». Такий закон повинен складатися з двох окремих розділів, присвячених, відповідно, щорічній оцінці та атестуванню, має чітко визначати їх мету і завдання та принципи здійснення; суб’єктний склад комісій, з обов’язковим залученням до нього представників громадськості та профспілки державних службовців; права та обов’язки комісій; права та обов’язки осіб, які підлягають щорічній оцінці або атестуванню; критерії оцінювання службовця під час щорічної оцінки та атестування, які, з огляду на різні завдання цих механізмів, мають бути різними; форми та способи збору комісією інформації про особу, яка оцінюється; порядок прийняття рішення комісією; можливість викладу членом комісії особливої думки; стадії щорічного оцінювання та атестування; зміст та юридичну силу рішення, прийнятого за результатами щорічної оцінки та атестування; строки та порядок оскарження прийнятого щодо державного службовця рішення; порядку та строків реалізації, прийнятих за результатами щорічної оцінки та атестування, рішень.

15. Доводиться констатувати відсутність на сьогоднішній день досконалих, з точки зору їх повноти, нормативних актів, які б регулювали порядок застосування заохочень державних службовців. Такі нормативні акти мають прийматися окремо щодо кожного виду та підвиду державної служби, оскільки особливості обов’язків, покладених на різних державних службовців, мають визначати види можливих заохочень. Крім цього вони мають містити у собі чіткий та єдиний перелік тих заохочень, які можуть бути застосовані у системі того або іншого органу державної влади, з чіткими вказівками на суб’єкти, що уповноважені їх застосовувати. Неодмінного вирішення вимагають також і питання визначення процедур заохочувального процесу, з поділом його на окремі стадії та часові межі їх здійснення.

16. Певного вдосконалення вимагає інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців. У зв’язку з цим, у кожному нормативному акті, що визначає порядок притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, мають бути чітко сформульовані стадії процедури притягнення до відповідальності, а також наголошено на тому, що недотримання стадійності процедури призводить до незаконності прийнятого рішення.

17. Вивчаючи питання реформування інституту адміністративної відповідальності державних службовців дослідження дає змогу запропонувати наступні ініціативи: необхідним є проведення детального аналізу обов’язків, які покладені на державних службовців діючими нормативними актами, з метою визначення тих, за недотримання яких державний службовець має притягатися до адміністративної відповідальності; адміністративні стягнення, які можуть бути накладені на державних службовців, необхідно звести до загальної системи адміністративних стягнень, чітко закріпивши у відповідній статті Кодексу України про адміністративні правопорушення їх єдиний перелік; запровадження адміністративної відповідальності за порушення порядку розгляду звернень громадян. Об’єктивна сторона такого правопорушення має містити дії, пов’язані з невиконанням або неналежним виконанням посадовими або службовими особами обов’язків, визначених Законом України «Про звернення громадян». Правом складання протоколу про таке правопорушення або, кажучи точніше, постанови про порушення справи про адміністративне правопорушення, на погляд автора, має наділятися прокурор (помічник прокурора), а розглядати таке правопорушення і приймати рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності повинен суд.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Ляхович У.І. Реформування системи державної служби – передумова успішних економічних перетворень // Персонал . – 2005.- №8 .- С. 45-47.

2. Ляхович У.І. Основні напрямки вдосконалення організаційних гарантій забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця // Зовнішня торгівля: право та економіка.- 2007.-№6(35).- С. 138-143.

3. Ляхович У.І. Громадянство як одна з передумов набуття особою правового статусу державного службовця // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. –2007. – Вип. 38. – С. 187-192.

4. Ляхович У.І. Сучасний стан та основні тенденції розвитку інституту державної служби // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. –2007. – Вип. 39. – С. 222-227.

5. Ляхович У.І. Процедурні засади дисциплінарної відповідальності державних службовців // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Зб. наук. ст.- 2007.- Вип.XVIII.–С.144-150.

6. Ляхович У.І. Питання галузевої належності нормативних актів, які визначають правовий статус державного службовця // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: Матеріали науково-практичної конференціїза міжнародною участю. Київ, 31 травня 2007 р.- Київ, 2007.- С. 70-75.

**Ляхович У.І.** Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний аграрний університет, Київ, 2008.

Дисертацію присвячено теоретичним і практичним питанням забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця. Досліджено правову природу інституту державної служби. З’ясовано сутність та співвідношення понять «державний службовець», «посадова особа», «службова особа». Дано загальну характеристику адміністративно-правового статусу державного службовця, досліджено категорію «правовий статус», встановлено її співвідношення з термінами «правове положення», «компетенція». З’ясовано передумови набуття особою адміністративно-правового статусу державного службовця, а також види прав та обов’язків як елементи його змісту. Визначено поняття та систему засобів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця, які зводяться до загальних, юридичних та організаційних гарантій. Охарактеризовано механізм внутрішньоуправлінського та зовнішньоуправлінського впливу на державного службовця, спрямований на забезпечення реалізації ним свого адміністративно-правового статусу.

Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця.

**Ключові слова**: державна служба, державний службовець, правовий статус, адміністративно-правовий статус, гарантія, відповідальність, контроль, управління.

**Ляхович У.И.** Организационно-правовое обеспечение реализации административно-правового статуса государственного служащего. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный аграрный университет, Киев, 2008.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим вопросам обеспечения реализации административно-правового статуса государственного служащего.

Исследуется правовая природа института государственной службы. Выясняется сущность и соотношение понятий «государственный служащий», «должностное лицо», «служебное лицо».

Осуществляется анализ и дается общая характеристика административно-правового статуса государственного служащего, исследуется категория «правовой статус», устанавливается ее соотношение с терминами «правовое положение», «компетенция».

Изучаются предпосылки приобретения лицом административно-правового статуса государственного служащего, а именно: гражданство Украины, образование и профессиональная подготовка, конкурс на замещение вакантных должностей государственных служащих, знание государственного языка, проведение проверки кандидата на должность государственного служащего, правосубъектность.

Рассматриваются проблемы классификации прав и обязанностей государственного служащего. Внимание уделяется также исследованию категории «свобода». На основании проведенных исследований обосновывается необходимость наделения государственных служащих дополнительными правами и обязанностями. Уточняется место категории «функция» в структуре правового статуса государственного служащего.

Исследуется понятие и система средств обеспечения реализации административно-правового статуса государственного служащего, которые сводятся к общим, юридическим и организационным гарантиям.

Раскрывается механизм внутреннеуправленческого и внешне- управленческого воздействия на государственного служащего, направленный на обеспечение реализации им своего административно-правового статуса. В частности исследуются вопросы контроля за исполнением государственным служащим возложенных на него обязанностей и реализацией предоставленных ему прав, дисциплинарной и административной ответственности государственного служащего, судебного и административного обжалования действий и решений государственного служащего.

Отдельно исследуются вопросы создания надлежащих внешних условий, необходимых для реализации государственным служащим своего административно-правового статуса. Разрабатываются предложения по усовершенствованию процесса обучения государственных служащих, введению института ротации государственных служащих, усовершенствования системы субъектов, которые осуществляют управление персоналом государственной службы.

Высказываются предложения по усовершенствованию отдельных положений действующих нормативных актов.

**Ключевые слова**: государственная служба, государственный служащий, правовой статус, административно-правовой статус, гарантия, ответственность, контроль, управление.

**Lyakhovich U.I.** Organizational and Legal Guaranteeing of Official’s Administrative and Legal Status Realization. – Manuscript.

Thesis for a candidate’s degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – National Agrarian University, Kyiv, 2008.

Thesis is devoted to theoretical and practical problems of guaranteeing official’s administrative and legal status realization. General characteristic of official’s administrative and legal status is presented. Preconditions of obtaining official’s administrative and legal status by a subject are elucidated. Kinds of rights and duties as elements of the content of administrative and legal status are also elucidated. Notion and the system of means of guaranteeing official’s administrative and legal status realization, which are general, legal and organizational guarantees, are defined. Mechanism of internal and external management that influence on the official directed on guaranteeing of his administrative and legal status realization is characterized.

Propositions to improve organizational and legal guaranteeing of official’s administrative and legal status realization are stated.

**Key words:** government service, official, legal status, administrative and legal status, guarantee, liability, control.

# Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>