**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ПВНЗ «МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА»**

*На правах рукопису*

**ТУРІНІН ОЛЕКСАНДР ВІКТОРОВИЧ**

УДК 342.9 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

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

Дисертації

на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник ―

кандидат юридичних наук, доцент,

Калаянова Любов Вікторівна

**ХЕРСОН–2015**

**ЗМІСТ**

[ЗМІСТ **2**](#_Toc430255347)

[ВСТУП **4**](#_Toc430255348)

[Розділ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ **12**](#_Toc430255349)

[1.1. Поняття і зміст державної служби як публічного і правового інституту **12**](#_Toc430255350)

[1.2. Класифікація та специфічні ознаки видів державної служби **24**](#_Toc430255351)

[1.3. Службові відносини, як предмет адміністративно-правового регулювання **37**](#_Toc430255352)

[1.4. Наукові підходи до характеристики адміністративно-правового регулювання службових відносин **48**](#_Toc430255353)

[Висновки до розділу 1 **60**](#_Toc430255354)

[Розділ 2 НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ **63**](#_Toc430255355)

[2.1. Пріоритетні напрямки розвитку адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади **63**](#_Toc430255356)

[2.2. Методи адміністративно-правового регулювання службових відносин **71**](#_Toc430255357)

[2.3. Сучасний стан застосування норм адміністративного законодавства у правовому регулюванні службових відносин **85**](#_Toc430255358)

[Висновки до розділу 2 **93**](#_Toc430255359)

[Розділ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО регулювання В СФЕРІ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОї влади **95**](#_Toc430255360)

[3.1. Адміністративно-правове регулювання виникнення службових відносин **95**](#_Toc430255361)

[3.2. Адміністративно-правове регулювання службових відносин у процесі проходження державної служби **108**](#_Toc430255362)

[3.3. Адміністративно-правове регулювання припинення службових відносин **134**](#_Toc430255363)

[3.4. Адміністративно-правове регулювання функціонування інституту державних органів України **141**](#_Toc430255364)

[3.5. Адміністративно-правове регулювання службових відносин в органах місцевого самоврядування **159**](#_Toc430255365)

[Висновки до розділу 3 **172**](#_Toc430255366)

[ВИСНОВКИ **175**](#_Toc430255367)

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ **180**](#_Toc430255368)

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** В умовах інтенсивного реформування органів виконавчої влади стрімко розвиваються та удосконалюються службові відносини, які вимагають всебічного та досконалого правого регулювання, зокрема і нормами адміністративного права. Нові закономірності адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади обумовлюються виникненням якісно нових суспільно-правових явищ, пов'язаних з докорінним реформуванням системи державної влади і, зокрема, державної служби. В контексті цих змін набуває нового значення ідея формування системи правових норм, що регулюють службові відносини.

Складність дослідження адміністративно-правове регулювання службових відносин в органах державної влади обумовлено особливостями самої державної служби, які і визначають специфіку регулювання службових відносин. Формування службових відносин є складним і тривалим процесом та вимагає оновлення низки нормативно-правових актів з метою якісного врегулювання службових відносин, визначення їх змісту та особливостей, особливо в умовах зміни підходів до правового регулюванні службових відносин. Сукупність зазначених обставин обумовлює важливість та актуальність дослідження адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади.

Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади досліджувались в наукових працях В.Б. Авер’янова, С. М. Алфьорова, О.Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, А.Л. Борка, В. М. Бесчастного, Ю.П. Битяка, В. М. Гаращука, С. М. Гусарова, В. С. Гуславського, С. Ф. Денисюка, А. М. Клочка, Л.В. Калаянової, О. М. Клюєва, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. Ф. Кравченка, М. Н. Курка, К. Б. Левченко, Н. П. Матюхіної, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. Ю. Синявської, А. А. Стародубцева, Ю. М. Фролова, О. Л. Чернецького, О. Н. Ярмиша та ін. Водночас, незважаючи на досить вагомий доробок указаних вчених у досліджуваній царині, вченими недостатньо уваги приділено сучасним проблемам адміністративно-правого регулювання службових відносин в органах виконавчої влади, особливо в умовах фактичного формування нової моделі органів виконавчої влади, оптимізації кількісного та якісного складу державних службовців тощо. Більшість авторів відштовхуються від аналізу актуально існуючої системи законодавства для регулювання службових відносин, однак, ця система в теперішній час перебуває в стані трансформації і тому поки ще недосконала.

Таким чином, необхідність формування нового правового поля діяльності органів виконавчої влади, недосконалість норм адміністративного законодавства, що регулюють службові відносини, підвищення значення і ролі норм адміністративного права у формування принципово нових службових відносин обумовлюють актуальність і важливість глибокого та всебічного наукового дослідження адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано згідно з планом науково-дослідних робіт Міжнародного університету бізнесу і права на 2010–2015 роки за темою «Стратегічні напрямки та пріоритети розвитку ринків в умовах інтеграції та глобалізації» (номер державної реєстрації 0109U002937). Особистий внесок дисертанта полягає у формулюванні пропозицій і рекомендацій з удосконалення правової бази та формування системи адміністративно-правового регулювання процесів формування і реалізації державної інформаційної політики.

**Мета і задачі дослідження**. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу думок вчених, а також чинного адміністративного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах виконавчої влади, а також окреслити шляхи його вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації були поставлені такі основні *задачі*:

* визначити поняття та зміст державної служби як публічного і правового інституту;
* окреслити специфічні ознаки видів державної служби та класифікувати їх;
* охарактеризувати предмет адміністративно-правового регулювання службових відносин;
* з’ясувати наукові підходи до характеристики адміністративно-правового регулювання службових відносин та запропонувати власну позицію щодо зазначеного питання;
* розкрити пріоритетні напрямки адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади;
* визначити методи адміністративно-правового регулювання службових відносин;
* окреслити передумови виникнення та предмет правового регулювання службових відносин у процесі проходження державної служби;
* з’ясувати особливості адміністративно-правого регулювання припинення службових відносин;
* встановити недоліки адміністративно-правового забезпечення функціонування інституту державних органів України
* запропонувати шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує службові відносини в органах місцевого самоврядування;
* виробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правого регулювання службових відносин.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають під час виникнення, реалізації та припинення службових відносин в органах виконавчої влади.

*Предметом дослідження* виступає адміністративно-правове регулювання службових відносин в органах виконавчої влади.

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя дослідження становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання. В основу покладено метод діалектичного пізнання суспільних явищ та процесів. Під час розв’язання поставлених завдань застосовувалися також спеціальні методи дослідження, такі як: гносеологічний метод – для визначення сутності, поняття та ознак державної служби, соціального призначення державних службовців в умовах формування громадянського суспільства (підрозділи 1.1, 1.4, 2.1); порівняльно-правовий метод - для аналізу законодавства у досліджуваній сфері в Україні, а також компаративного аналізу відповідних норм вітчизняного та європейського права (підрозділу 1.3, 2.3, 3.1–3.4); аналітичний метод – для визначення адміністративно-правових відносини в сфері державної служби (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3); метод формально-логічного аналізу юридичних актів використовувався для виявлення співвідношення змісту і форми законодавства в сфері регулювання службових відносин в органах державної влади, особливостей окремих нормативно-правових актів (розділи 2–3); метод структурно-функціонального аналізу - для визначення відповідності нормативно-правових актів в сфері регулювання службових відносин реальним суспільним відносинам у цій сфері (підрозділи 1.4, 2.2. 2.3); метод системного аналізу - для виділення різноманітних форм адміністративно-правових відносин в сфері державної служби (підрозділи 3.1–3.4); індуктивний метод – при обґрунтуванні пропозицій щодо вдосконалення деяких положень законодавства у сфері службових відносин в органах державної влади.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, а також проекти нормативних актів, джерелом адміністративно-правого регулювання службових відносин в органах виконавчої влади. Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики діяльності органів виконавчої влади, довідкові видання, статистичні матеріали тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах виконавчої влади. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема:

*вперше*:

– запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах виконавчої влади, під яким, у вузькому розумінні, слід розуміти сукупність норм адміністративного права, що регулюють службові відносини;

– доведено, що принципово важливим є законодавче закріплення прямого публічно-правового зв'язку між державою (а не державним органом) і державним службовцем, що дає можливість розширити застосування при регулюванні службових відносин інструментарію адміністративного права і встановити для державних службовців принципово відмінну від звичайних трудових відносин правову конструкцію, що характеризується перевагою імперативних витоків і наявністю державно-владної складової;

– охарактеризовано недоліки правового регулювання службових відносин в органах виконавчої влади на підставі аналізу норм нового Закону України “Про державну службу” та інших законів у цій царині;

*удосконалено*:

– розуміння поняття “умови виникнення службових правовідносин”, під якими запропоновано розуміти закріплені законодавством обставини, наявність або відсутність яких уможливлює вступ громадянина на державну службу. Відповідно, зазначені умови можуть бути позитивними (для виникнення службових правовідносин необхідна їх наявність) або негативними (для виникнення службових правовідносин необхідна їх відсутність).;

– визначення поняття «процедура проходження державної служби» як порядок дій, що характеризується послідовністю вчинення і правовою визначеністю та спрямований на реалізацію певного елемента проходження державної служби;

– характеристику державної служби як публічно-правових відносин між державою і службовцем, заснованих на підпорядкуванні, що має своїм змістом обов'язкову діяльність, що здійснюється від імені держави і спрямована на здійснення певного державного завдання;

– розуміння того, що адміністративно-правове регулювання службових відносин в органах виконавчої влади – це форма впливу адміністративного права на службові відносини з метою їх впорядкування, спрямування та гарантування;

– характеристику правового статусу державних службовців у службових відносинах;

*дістали подальшого розвитку*:

– розуміння того, що принципово важливим є законодавче закріплення прямого публічно-правового зв'язку між державою (а не державним органом) і державним службовцем, що дає можливість розширити застосування при регулюванні службових відносин інструментарію адміністративного права і встановити для державних службовців принципово відмінну від звичайних трудових відносин правову конструкцію, що характеризується перевагою імперативних витоків і наявністю державно-владної складової;

– обґрунтування необхідності створення додаткових гарантій для службовців, що дозволить забезпечити стабільність проходження державної служби, захистити працівників від необґрунтованих звільнень і в такий спосіб зменшити їх залежність від неправомірних рішень безпосередніх керівників.

– пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративного правого регулювання службових відносин в органах виконавчої влади.

**Практичне значення** **одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані:

* у науково-дослідній діяльності – дослідження може стати підґрунтям для подальшого розроблення питання адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади;
* у правотворчості – сформульовані в роботі пропозиції та рекомендації можуть бути використані при вдосконалюванні законодавства України в сфері державної служби;
* у правозастосуванні – з метою покращення практичної діяльності органів виконавчої влади;
* у навчальному процесі — під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Суд і правоохоронні органи»; вони вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Міжнародному університеті бізнесу і права. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора.

**Апробація результатів дослідження.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення й висновки були оприлюднені дисертантом на науково-практичних конференціях, зокрема: «Актуальні проблеми діяльності ОВС: матеріали науково-практичного семінару» (м. Кіровоград, 2008 р.) та «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (м. Київ, 2014 р.).

**Публікації.** Основні результати дослідження викладено в п’яти статтях, опублікованих у фахових виданнях України та науковому періодичному виданні іншої держави, а також у тезах двох наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах виконавчої влади. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

Визначено, що державна служба – це специфічний вид діяльності державних службовців спрямований на реалізацію функцій держави, з метою всебічного забезпечення прав та свобод людини. Акцентовано увагу, що спрямованість державної служби на реалізацію функцій держави вимагає встановлення особливого режиму регулювання службових відносин для всіх державних службовців, як для тих, хто безпосередньо реалізує функції держави, так і для тих, хто організовує і забезпечує діяльність органів виконавчої влади.

На підставі аналізу думок науковців та норм чинного законодавства запропоновано виділяти: цивільну, правоохоронну та військову державну службу. Окремо запропоновано виділяти службу в органах місцевого самоврядування, яка хоч і не є державною, проте має більшість основних властивостей, які притаманні державній службі. Обґрунтовано необхідність закріплення у законодавстві поняття “публічної служби”.

Доведено, що службові відносини, як предмет адміністративного права – це сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі організації й функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як виду професійної діяльності. Обґрунтовано, що до службових відносин, як предмету адміністративного права входять не тільки внутрішньоорганізаційні суспільні відносини, які відбуваються усередині системи апарату державного управління, а й відносини поза рамками окремо взятого органу влади, які пов'язують різні органи й посадових осіб, які спрямовані або на організацію державної служби, або на безпосереднє забезпечення їх функціонування.

На підставі аналізу наукових підходів до характеристики правового регулювання службових відносин, обстоюється позиція щодо необхідності врегулювання усього комплексу службових відносин саме нормами адміністративного права.

До пріоритетних напрямків розвитку адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади віднесено:

а) вдосконалення правового розуміння кола суб’єктів службових відносин;

б) більш детальне закріплення прав та обов’язків державних службовців у службових відносинах;

в) детальне закріплення відносин між державою та державним службовцем у службових відносинах;

г) не тільки вдосконалення закріплення пріоритету прав та свобод громадян, як кінцевої мети реалізації службових відносин, а й реалізація прав і свобод громадян у практичній діяльності;

ґ) більш детальне закріплення вимог до державних службовців з метою визначення умов просування по службі;

д) надання пріоритету нормам адміністративного законодавства у царині адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах виконавчої влади.

Встановлено, що методам адміністративно-правового регулювання службових відносин характерні загальні методи адміністративно-правового. Визначено специфіку використання методів адміністративно-правового регулювання службових відносин в органах державної влади. Обґрунтовано, що службові відносини орієнтовані на застосування імперативного методу влади-підпорядкування (приписи) та методу заборон, які є переважними для адміністративного права.

Стан застосування норм адміністративного законодавства у правовому регулювання службових відносин охарактеризовано, як такий, що розвивається, адже найближчим часом має вступити в силу новий Закон України “Про державну службу”. Проте констатовано наявність низки проблем у цьому зв’язку, зокрема: а) невідповідність нового Закону вимогам інших нормативно-правових актів; б) необхідність розробки великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують службові відносини у різних органах виконавчої влади; в) недосконалість норм адміністративного законодавства, що регламентують відповідальність у службових відносинах; г) відсутність комплексного плану заходів щодо реалізації норм нового Закону України “Про державну службу”.

З’ясовано підстави та умови виникнення службових відносин в органах виконавчої влади. Визначено, що підставами виникнення службових відносин в органах виконавчої влади є сукупність юридичних фактів необхідних для виникнення службових відносин. В свою чергу умовами виникнення службових відносин в органах виконавчої влади є відповідність критеріям необхідним для проходження служби в органах виконавчої влади. Обґрунтовано пропозиції з удосконалення законодавства у частині формулювання умов вступу на державну службу, що стосуються наявності/відсутності іноземного громадянства, вікових меж, професійних знань і навичок, обмежень, пов'язаних з недопущенням до державної служби громадян, що мають судимість

Обґрунтовано необхідність систематизації та узагальнення підстав припинення службових відносин, до таких підстав віднесено: зміни в організації служби; невідповідності державного службовця займаній посаді; невиконання державним службовцем обов’язків без поважних причин; грубого порушення службової дисципліни і прогулів і нез’явлення на службу без поважних причин; поновлення на роботі державного службовця, який раніше займав цю посаду; появи на службі у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп’яніння; порушення умов реалізації права на державну службу; порушення державним службовцем Присяги; вчинення корупційних дій.

Розроблено пропозиції щодо удосконалення законодавства про державну службу в контексті реалізації адміністративної реформи, а саме запропоновано:

а) більш детально закріпити правовий статус державних службовців у службових відносинах;

б) вдосконалити правове регулювання можливості реалізації державними службовцями своїх прав у службових відносинах;

в) більш детально закріпити вимоги до державних службовців з метою визначення умов просування по службі;

г) привести у відповідність нормативно-правові акти, що регулюють службові відносини до вимог нового Закону України “Про державну службу”;

ґ)  розробити підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують службові відносини у різних органах виконавчої влади;

д) удосконалити норми адміністративного законодавства, що регламентують відповідальність у службових відносинах;

є) розробити план заходів щодо реалізації норм нового Закону України “Про державну службу”.

Доведено, що особливої уваги потребують питання, які повинні знайти своє відображення в положеннях законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, якими будуть створені правові передумови для: підвищення престижності служби; врегулювання статусу службовців; удосконалення класифікації посад та адекватної схеми категорій цих посад; удосконалення системи рангів посадових осіб та порядку їх присвоєння; підвищення якості адміністративних послуг, що надаються населенню; введення в дію прозорого механізму прийняття на службу; забезпечення політичної нейтральності інституту служби; введення в дію ефективного механізму запобігання корупції; забезпечення прозорості в діяльності органів та посадових осіб; створення умов для просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації (службова кар’єра); створення ефективного механізму проходження служби; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців; забезпечення узгодженості законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, державну службу, трудового та іншого галузевого законодавства.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер’янов В. Б. Законодавство про державну службу в Україні: основні напрями розвитку / В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко // Правова держава. – 2007. – Вип. 18. – С. 251–260.

2. Авер’янов В. Б. Адміністративне право України / В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов : академ. курс: підруч. [для студ. юрид. спец. ВНЗ] / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького / В. Б. Авер’янов (відп. ред.). Т. 1: Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2007. – 591с.

3. Авер’янов В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер’янов, В. А. Дерець, М. І. Ославський,Г. М. Писаренко, А. А. Пухтецька / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 c.

4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [ автор-упоряд. В. П. Тимощук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

5. Алексеев С.С. Общая теория права / С. С. Алексеев. В двух томах. – Т. II. – Юрид. лит., 1982. – 354 с.

6. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями / Андрушко Алла Володимирівна : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05 / Хмельницький ін-т регіонального управління і права. – Хмельницький, 2003. – 195 с.

7. Артеменко Н. Ф. Атестація та оцінка державних службовців як важливий чинник управління їх професійним удосконаленням / Н. Ф. Артеменко // Університетські наукові записки : Часопис Хмельницького ун-ту управління та права. – 2008. – № 2. – С. 315–321.

8. Артеменко Н. Ф. Планування кар’єрним розвитку державного службовця. Вісник державної служби України / Н. Ф. Артеменко // наук. вид. для держ. службовців України / Голов. упр. держ. служби України ; редкол.: Т. В. Мотренко (гол.) [та ін.]. – К. : ПрАТ “УкрНДІСВД”. – 2008. – № 3. – С. 76–79.

9. Артеменко Н. Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.03 / Артеменко Наталія Федорівна ; Дніпропетровський регіон. ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. – Д., 2010. – 20 с.

10. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: История, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2003. – 54 с.

11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекцій. / Г.В. Атаманчук – М.: Юрид. Лит., 1997. – 400 с.