Державний вищий навчальний заклад

«ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

Міністерства освіти і науки України



**Аніщенко Тетяна Сергіївна**

УДК 351.711 (477)

**ПРАВО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО** **ПРАВА УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Запоріжжя – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Запорізькому національному університеті Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник –**

доктор юридичних наук, професор

**Бевзенко Володимир Михайлович,**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

професор кафедри адміністративного права;

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор

**Мосьондз Сергій Олександрович,**

Університет сучасних знань,

проректор з навчальної та наукової роботи;

доктор юридичних наук, доцент

**Миронюк Роман Вікторович,**

Дніпропетровський державний університет

внутрішніх справ,

професор кафедри адміністративного права,

процесу та адміністративної діяльності ОВС.

Захист відбудеться «02» березня 2015 року о «1000» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 17.051.07 Запорізького національного університету за адресою: 69600, м. Запоріжжя, пр. Леніна, 74, корп. 5, кім. 202-б.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Запорізького національного університету (м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66-а, корп. 2, кім. 101).

Автореферат розісланий «02» лютого 2015 року.



Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради П. С. Лютіков

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми**.Сьогодні, в контексті європейської інтеграції України та її становлення як розвиненої правової держави, особливого значення набувають заходи, спрямовані на адаптацію вітчизняного адміністративного права до відповідних європейських стандартів. Це пов’язано з тим, що саме названій галузі права належить визначальна роль у створенні необхідних та достатніх умов для реалізації приватними особами належних їм прав, свобод та законних інтересів взагалі та тих, що втілюються в життя у сфері публічного управління, зокрема. Одним із таких прав виступає право громадян України на доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Аналіз сучасної наукової літератури, а також нормативних актів, присвячених питанням названих видів публічної служби, дозволяє дійти висновку, що доволі часто остання аналізується та регулюється крізь призму приватного права (трудового права), що абсолютно не узгоджується як із призначенням публічної служби, так і з існуючими в країнах-членах Європейського Союзу підходами до її юридичної регламентації. Відповідно, надзвичайно своєчасними з наукової та практичної точок зору виглядають ті наукові дослідження, які спрямовані на зміну існуючих стереотипів щодо юридичної природи інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Актуальність названої проблематики підтверджується також і наявністю численних програмних документів, які орієнтують суб’єктів правотворчої діяльності на розроблення та впровадження в життя досконалих юридичних актів, покликаних закласти саме публічне (адміністративно-правове) підґрунтя для функціонування згаданих видів публічної служби. Наразі мова йде про укази Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні», від 5 березня 2004 року № 278/2004 «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу», від 20 лютого 2006 року № 140/2006 «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні», від 1 лютого 2012 року № 45/2012 «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки» тощо.

Обґрунтуванню публічно-правового змісту названих інститутів присвячена також і низка наукових праць як українських, так і зарубіжних учених: Л. В. Акопова, В. М. Баришнікова, В. М. Бевзенка, Л. Р. Білої-Тіунової, Ю. П. Битяка, В. А. Гуменюка, А. В. Гусєва, М. Б. Добробаби, І. О. Дякіної, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, Б. М. Лазарева, Р. С. Мельника, Р. В. Миронюка, С. П. Мінасяна, С. О. Мосьондза, І. М. Пахомова, Ю. М. Старілова, С. Є. Чаннова, Л. О. Чіканової, М. І. Цуркана та ін.

Проте проведену в названому напрямі роботу все ще не можна вважати завершеною, оскільки їй, на наш погляд, не вистачає системності, яка може бути досягнута лише за умови доведення необхідності виділення права публічної служби в самостійне структурне утворення системи національного адміністративного права.

Отже, потреба вдосконалення правового регулювання відносин публічної служби та адаптації названого інституту до європейських стандартів, з одного боку, та необхідність наукового обґрунтування змін у системі адміністративного права – з іншого, обумовлюють актуальність комплексного дослідження права публічної служби в системі адміністративного права України.

**Зв’язок роботи із науковими програмами, планами, темами**.Дослідження відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98, Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004, пунктам 3, 4 розд. **«**Проблеми формування національної правової системи України**»**, п. 4 розд. «Правове забезпечення державного будівництва, розвитку політичної системи та місцевого самоврядування» Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011−2015 роки, затверджених 24 вересня 2010 року загальними зборами Національної академії правових наук України. Крім того, тема дисертації сформульована в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2011–2014 роки, зокрема комплексного наукового проекту «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532).

**Мета і задачі дослідження**.*Мета* дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативно-правових актів, зарубіжного (європейського) законодавства, критичного опрацювання вітчизняних і зарубіжних сучасних наукових теорій, судової практики розкрити сутність, основні ознаки, механізми формування права публічної служби, обґрунтувати його концепцію та визначити місце останнього в системі адміністративного права.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного вирішення таких *задач*:

– довести вплив публічного права на становлення і розвиток права публічної служби України;

– охарактеризувати право публічної служби як елемент Особливого адміністративного права та сформулювати предмет правового регулювання права публічної служби;

– визначити систему та джерела права публічної служби;

– розглянути право публічної служби в контексті європейської інтеграції України;

– розкрити сутність, ознаки та види службових правовідносин;

– розглянути суб’єктів службових правовідносин та їх систему;

– окреслити права та обов’язки суб’єктів службових правовідносин;

– вивчити юридичні факти як підставу виникнення, зміни та припинення службових правовідносин;

– розглянути питання систематизації права публічної служби України;

– сформулювати конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання службових правовідносин.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються у сфері публічної служби.

*Предметом дослідження* є право публічної служби у системі адміністративного права України.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження є загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування зумовлено системним підходом, що дає можливість вивчати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, з’ясовано сутність термінів «публічна служба», «право публічної служби», «предмет права публічної служби», «джерело права», «джерела права публічної служби», «службові правовідносини», «публічний службовець», «суб’єктивне право публічного службовця», «юридичний обов’язок публічного службовця» (підрозділи 1.1–1.3, 2.1–2.3). Історично-правовий метод дозволив дослідити історичні аспекти становлення права публічної служби та довести його публічно-правову природу (підрозділ 1.1). Системний метод застосовано під час дослідження системи та джерел права публічної служби (підрозділ 1.3). Аналіз і синтез використано в процесі характеристики адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері прийняття на публічну службу, її проходження та припинення, як предмета права публічної служби (підрозділи 1.2, 2.1). За допомогою методу групування та структурно-логічного методу з’ясовано коло суб’єктів службових правовідносин (підрозділ 2.2). Порівняльно-правовий метод було застосовано для вивчення концепцій розуміння та підходів до характеристики права публічної служби та його окремих аспектів (розділи 1, 2), а також для дослідження положень зарубіжного законодавства (підрозділи 1.1, 2.2, розділ 3). Системно-структурний метод дав змогу охарактеризувати окремі аспекти права публічної служби та службових правовідносин (розділи 1, 2).

*Нормативною основою дослідження* є Конституція України, міжнародні документи, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, рішення Конституційного Суду України, рішення судів загальної юрисдикції, спрямовані на регулювання відносин публічної служби в Україні, а також відповідне законодавство та судова практика зарубіжних держав.

*Емпіричну базу* дослідження становлять матеріали узагальнення практичної діяльності суб’єктів публічної адміністрації, спрямованої на застосування законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять наукові праці в галузі загальної теорії держави та права, конституційного права, теорії управління, адміністративного права, порівняльного правознавства, підготовлені, зокрема, В. Б. Авер’яновим, С. С. Алексєєвим, Л. В. Акоповим, Н. М. Антоновою, В. М. Баришніковим, В. М. Бевзенком, Ю. П. Битяком, О. В. Волохом, М. О. Германюк, Д. І. Голосніченком, М. П. Грай, І. С. Гриценком, А. І. Гусєвим, М. Б. Добробабою, І. О. Дякіною, І. С. Ждановою, С. В. Ківаловим, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюком, В. В. Копєйчиковим, Р. О. Куйбідою, Е. Р. Кулієвим, Б. М. Лазаревим, І. І. Лізіковою, В. М. Манохіним, А. В. Манчевою, Р. С. Мельником, С. П. Мінасяном, Д. В. Приймаченком, А. О. Селівановим, М. М. Тищенком, О. І. Харитоновою, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмишем та ін.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням, в якому з використанням необхідних методів пізнання, здобутків вітчизняної і зарубіжної юридичної науки, урахуванням європейського досвіду окреслено теоретичні та практичні проблеми правового регулювання відносин публічної служби, сформульовано шляхи їх вирішення, розглянуто перспективи формування та розвитку права публічної служби в системі адміністративного права. За результатами дослідження обґрунтовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки:

*уперше:*

– визначено поняття права публічної служби як сукупності правових норм, які утворюють собою підгалузь Особливого адміністративного права та спрямовані на регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття осіб на публічну службу, проходження служби та припинення служби на посадах публічних службовців;

– виділено категорію суб’єктів службових правовідносин, які реалізовують намір обіймати посаду публічного службовця. Такі суб’єкти беруть участь у відносинах, які регулюються правом публічної служби, не маючи при цьому статусу публічного службовця;

– доведено необхідність закріплення на законодавчому рівніпоняття та правового статусу роботодавця в службових правовідносинах, що дозволить підкреслити мету функціонування публічної служби в Україні, а також переліку суб’єктів, які беруть участь у службових правовідносинах, що дозволить більш упорядковано врегулювати ці відносини;

– сформульовано низку факторів, що обумовлюють необхідність систематизації публічно-службового законодавства України: наявність дублюючих положень (повторів) у різних нормативних актах, якими врегульовано службові правовідносини; наявність прогалин у законодавстві, зокрема відсутність нормативного закріплення поняття і правового статусу, включаючи права та обов’язки, роботодавця (наймача) у службових правовідносинах; велика кількість нормативних актів, які становлять групу національних формалізованих джерел права публічної служби; наявність проблеми подвійного регулювання службових правовідносин нормами приватного та публічного права;

– визначено структуру загального нормативного акта про публічну службу (Загальна частина, яка включає загальні положення, загальні засади правового статусу суб’єктів службових правовідносин, загальні умови та порядок прийняття на публічну службу, загальні засади проходження публічної служби, загальні засади припинення публічної служби, які мають містити вичерпний перелік підстав такого припинення, порядок оформлення залежно від підстав, наслідки припинення тощо; Особлива частина, яка включає правові норми, що регулюють особливості проходження державної цивільної служби, муніципальної служби, військової служби тощо);

*удосконалено*:

– визначення публічної служби, під якою запропоновано розуміти публічно-правову категорію, якою охоплюються види професійної діяльності фізичних осіб на посадах в органах публічної влади, спрямовані на виконання публічних функцій в інтересах держави і суспільства, до яких належать: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів, прокурорів; військова служба, альтернативна (невійськова) служба; дипломатична служба; інша державна служба; служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування;

– визначення предмета права публічної служби, під яким розуміється сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття особи на публічну службу, проходження та припинення служби на посадах публічних службовців;

– визначення службових правовідносин як урегульованих нормами права публічної служби суспільних відносин публічно-правового характеру, які складаються між державою (територіальною громадою) в особі її органів та фізичною особою з приводу її прийняття на публічну службу, в процесі проходження нею служби на посаді публічного службовця та у зв’язку з припиненням публічної служби;

– перелік ознак службових правовідносин (урегульовані нормами права публічної служби; мають публічно-правовий характер; є видом адміністративно-правових відносин; виникають з приводу та у зв’язку зі здійсненням професійної службової діяльності, тобто є відносинами з приводу праці; виконання посадових обов’язків пов’язане зі здійсненням владної діяльності (реалізацією або забезпеченням реалізації функцій та завдань держави); зміст цих відносин визначено законодавством в імперативному порядку; їм властивий специфічний склад суб’єктів: з однієї сторони це публічний службовець, з іншої – держава в особі її органів або територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування; публічні службовці як суб’єкти цих відносин мають особливий правовий статус (порівняно із суб’єктами трудових правовідносин), зумовлений специфікою публічної служби як сфери їх професійної діяльності; посади публічних службовців, їх види, категорії, переліки затверджуються на нормативному рівні; особливості виникнення цих правовідносин зумовлені специфікою процедури та оформлення прийняття на публічну службу (проведення конкурсу, підписання службового контракту, призначення на посаду адміністративними актами, в тому числі актами Президента України, Кабінету Міністрів України, складання присяги); елементи службових правовідносин продовжують існувати й після припинення останніх);

– класифікацію прав та обов’язків публічних службовців (посадові, службові: загальні незалежно від виду публічної служби, загальні в межах одного виду публічної служби, спеціальні);

*дістали подальшого розвитку:*

– концепція розуміння публічної служби як публічно-правової категорії з огляду на історичний аспект розвитку, сучасний стан та зарубіжний досвід розуміння та правового регулювання відносин публічної служби;

– концепція розуміння права публічної служби як підгалузі адміністративного права, враховуючи його відповідність усім ознакам підгалузі права та неможливість визнання останнього комплексною галуззю права;

– структура системи права публічної служби (Загальна частина: окремі правові норми, до яких належать норми-дефініції, норми-принципи, норми, якими визначено правову основу регулювання відносин публічної служби тощо; інститут прийняття на публічну службу; інститут проходження публічної служби, який, у свою чергу, можна поділити на підінститут підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, підінститут атестації публічних службовців, підінститут матеріального і соціально-побутового забезпечення, підінститут оплати праці, підінститут дисциплінарної відповідальності публічних службовців тощо; інститут припинення (звільнення з публічної служби); Особлива частина: інститут дипломатичної служби; інститут суддівської служби; інститут військової служби, який можна поділити на підінститути за видами військової служби тощо);

– система джерел права публічної служби (формалізовані джерела національного права; формалізовані джерела міжнародного права; неформалізовані джерела національного права; неформалізовані джерела міжнародного права);

– суб’єктний склад службових правовідносин, який поділено на: 1) основних суб’єктів: фізичні особи (публічні службовці та особи, що реалізовують намір обіймати посаду на публічній службі), суб’єкти зі сторони наймача в службових правовідносинах: наймач (держава, територіальна громада) та представник наймача (органи державної влади, органи місцевого самоврядування); 2) додаткових, або допоміжних суб’єктів, які беруть участь лише у певних видах службових правовідносин, наприклад навчальні заклади, які здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації публічних службовців.

**Практичне значення одержаних результатів** дисертаційного дослідження полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – під час подальших досліджень права публічної служби (акт впровадження Київського національного університету імені Тараса Шевченка від 10.09.2014);

– *правотворчості* – з метою вдосконалення чинних і розроблення нових нормативних актів з проходження публічної служби;

– *правозастосуванні* – для підвищення ефективності діяльності публічних службовців, прийняття осіб на посади публічних службовців, проходження та припинення ними публічної служби (акт впровадження Головного управління юстиції у Запорізькій області від 02.10.2014);

– *навчальному процесі* – в ході підготовки лекцій, навчальних посібників, а також підручників із дисциплін «Адміністративне право України», «Публічна служба України» (акт впровадження Університету сучасних знань від 08.10.2014).

**Апробація результатів дослідження**. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 2 науково-практичних конференціях, зокрема: «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції» (м. Донецьк, 28 вересня 2012 р.); «Теоретико-практичні механізми розбудови правової держави в Україні» (м. Запоріжжя, 28-29 червня 2013 р.).

**Публікації**.Основні положення роботи знайшли відображення у п’яти наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у двох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації**. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які містять дев’ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 226 сторінок. Список використаних джерел налічує 285 найменувань і займає 34 сторінки.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв’язок із науковими програмами, планами, темами, розкрито мету і задачі, об’єкт і предмет, методи дослідження, окреслено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації результатів дослідження та публікації.

**Розділ 1 «Загальна характеристика права публічної служби»** складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Публічне право як фундамент становлення та розвитку права публічної служби України»* поставлено за мету обґрунтувати думку про те, що відносини публічної служби регулюються нормами публічного (адміністративного) права.

З’ясовано, що розвиток розуміння і правового регулювання публічної служби відбувався у нерозривному зв’язку із публічним правом. Зроблено висновок про необхідність відмежування публічної служби від інших видів трудової діяльності.

У дисертаційному дослідженні проаналізовано термін «публічна служба» та наведено додаткові аргументи на користь його публічно-правової природи. Автором створено необхідне теоретичне підґрунтя для подальшого використання вказаного поняття на нормативному рівні. Запропоновано авторське визначення категорії «публічна служба».

У підрозділі проаналізовано історичний аспект становлення й розвитку правового регулювання публічної служби та її розуміння в контексті публічного права. Зроблено висновок, що відносини публічної служби завжди визнавались публічно-правовими та на них, як наслідок, поширювався регулюючий вплив норм публічного права.

*Підрозділ 1.2 «Право публічної служби як елемент Особливого адміністративного права. Предмет правового регулювання права публічної служби»* присвячено з’ясуванню місця права публічної служби в системі адміністративного права. Вирішення сформульованого завдання розпочато з аналізу права публічної служби крізь призму правового інституту, підгалузі адміністративного права, комплексної галузі права. За результатами проведеного дослідження встановлено, що право публічної служби є невід’ємним елементом Особливого адміністративного права, будучи його підгалуззю.

Критичному аналізу в підрозділі піддано існуючі в науковій літературі підходи до формулювання предмета правового регулювання права публічної служби та запропоновано його авторське визначення. Зокрема, під предметом правового регулювання права публічної служби розуміється сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття особи на публічну службу, проходження та припинення служби на посадах публічних службовців.

*Підрозділ 1.3 «Система та джерела права публічної служби»*розпочато зі з’ясування понять «система права», «система права публічної служби». За результатами проведеної роботи встановлено, що систему права публічної служби як підгалузі адміністративного права утворюють окремі правові норми та правові інститути.

Зроблено висновок про доцільність поділу системи права публічної служби на Загальну та Особливу частини. Виходячи з аналізу відповідних нормативно-правових актів, а також матеріалів судової практики сформульовано власну позицію з цього приводу та виділено такі структурні елементи: у Загальній частині – інститут прийняття на публічну службу; інститут проходження публічної служби, інститут припинення публічної служби; в Особливій частині – інститут дипломатичної служби, інститут суддівської служби, інститут державної служби, інститут служби в органах місцевого самоврядування, інститут політичної служби тощо.

На завершення підрозділу окрему увагу приділено дослідженню джерел права публічної служби. Сформульовано визначення категорії «джерело права публічної служби» та розглянуто систему зазначених джерел.

*Підрозділ 1.4 «Право публічної служби у контексті європейської інтеграції України»*присвячено вивченню питання про вплив європейської інтеграції України на розвиток вітчизняного права публічної служби.

Пояснено значення адаптації інституту публічної служби до європейських стандартів, охарактеризовано періоди розвитку права публічної служби в контексті європейської інтеграції.

У роботі обґрунтовано думку про те, що розвиток нормативно-правового забезпечення відносин публічної служби має відбуватись виключно в контексті європейської інтеграції України. На думку автора, це зумовлено не лише необхідністю вдосконалення правового регулювання окреслених відносин та підвищення якості публічно-управлінської діяльності, а й потребою у забезпеченні дотримання прав і свобод громадян, розвитку держави як дійсно демократичної і правової, досягнення нею рівня європейських держав.

**Розділ 2 «Службові відносини як предмет правового регулювання права публічної служби»** складається з п’яти підрозділів.

*Підрозділ 2.1 «Сутність, ознаки та види службових правовідносин»*розпочато зі з’ясування сутності категорії «правовідносини» як загальної по відношенню до поняття «службові правовідносини».

Під критичним кутом зору досліджено підходи до характеристики публічно-службових відносин, сформульовано низку ознак, які, на думку дисертанта, характеризують назване поняття. З урахуванням зроблених узагальнень сформульовано авторське визначення категорії «службові правовідносини».

Виділено основні види службових правовідносин: відносини, що виникають із приводу прийняття на публічну службу; відносини, що мають місце в процесі проходження публічної служби; відносини, пов’язані з припиненням публічної служби. Окремо приділено увагу аналізу кожної з названих груп службових правовідносин.

Зроблено висновок, що подібний поділ службових правовідносин, по-перше, узгоджується із запропонованим автором підходом до характеристики системи права публічної служби та, по-друге, дозволяє підкреслити, які саме відносини дійсно вважаються службовими та, відповідно, становлять предмет названої підгалузі Особливого адміністративного права.

У *підрозділі 2.2 «Суб’єкти службових правовідносин та їх система»* підкреслено значення інституту суб’єктів службових правовідносин для повноцінного функціонування публічної служби та належного розуміння однойменного правового утворення.

Автором з’ясовано зміст категорій «суб’єкт права» та «суб’єкт правовідносин», «суб’єкт службових правовідносин»; встановлено, які саме особи формують суб’єктний склад службових правовідносин; виділено дві групи суб’єктів названих правовідносин, надано їх характеристику.

За результатами проведеного дослідження сформульовано власний погляд на систему суб’єктів службових правовідносин, яка, на думку дисертанта, має включати основних суб’єктів (наявність яких є обов’язковою ознакою публічно-службових правовідносин) та додаткових, або допоміжних, суб’єктів (беруть участь лише у певних видах службових правовідносин).

*Підрозділ 2.3 «Права та обов’язки суб’єктів службових правовідносин»*розпочато з дослідження прав та обов’язків фізичних осіб як суб’єктів службових правовідносин. Пояснено недоцільність окремого дослідження прав та обов’язків публічних службовців та фізичних осіб, які не мають статусу публічного службовця, однак беруть участь у відносинах із приводу прийняття на публічну службу.

Розглянуто поняття, види та особливості суб’єктивних прав публічних службовців, оскільки вони безпосередньо пов’язані зі своїм носієм – суб’єктом правовідносин, і зауважено, що у зв’язку з їх різноманітністю необхідним виглядає здійснення класифікації останніх. Автором проаналізовано основні точки зору, сформульовані в наукових джерелах із приводу класифікації суб’єктивних прав публічних службовців, та сформульовано власну позицію з цього приводу.

Окремо в підрозділі розглянуто юридичні обов’язки публічних службовців та відзначено, що їх класифікація може здійснюватися за тими ж критеріями, що і їх суб’єктивні права. Приділено увагу вивченню прав та обов’язків наймача (роботодавця) та відзначено, що в чинному публічно-службовому законодавстві відсутнє окреме нормативне закріплення прав та обов’язків роботодавця публічних службовців.

*Підрозділ 2.4 «Юридичні факти як підстава виникнення, зміни та припинення службових правовідносин»* присвячено дослідженню підстав виникнення, зміни та припинення службових правовідносин. Проаналізовано види підстав виникнення, зміни, припинення правовідносин, які виділяються в наукових джерелах. Детально розглянуто ознаки юридичних фактів та зроблено висновок, що основними елементами юридичного факту є нормативне закріплення та безпосередній зв’язок з поведінкою суб’єктів правовідносин.

Приділено окрему увагу класифікації юридичних фактів і наголошено, що для виникнення, зміни та припинення службових правовідносин вони мають бути передбачені законодавством та бути представленими певною сукупністю.

Автором зазначено, що підстави виникнення, зміни та припинення службових правовідносин відрізняються від тих, які існують в інших галузях права, оскільки основною підставою для виникнення службових правовідносин виступають адміністративні акти та, рідше, адміністративні договори.

*Підрозділ 2.5 «Систематизація права публічної служби України»* розпочато з аналізу поняття систематизації як загальної правової категорії по відношенню до категорії «систематизація права публічної служби».

З метою детального розкриття сутності систематизації у праві розглянуто основні аспекти цього правового процесу: цілі та загальну мету, причини, загальне значення та способи (форми) для подальшого обґрунтування шляхів систематизації права публічної служби. Окремо з’ясовано способи (форми) систематизації, їх сутність та особливості, що дозволило дисертанту визначити, яким чином має відбуватися систематизація права публічної служби.

Детально проаналізовано три основні форми систематизації законодавства та сформульовано авторську позицію, згідно з якою найбільш оптимальною формою систематизації права публічної служби виступає кодифікація. Сформульовано авторське бачення майбутньої структури кодифікованого акта з питань публічної служби.

Наприкінці підрозділу зазначено, що під час розробки проекту загального нормативно-правового акта про публічну службу необхідно спиратися на позитивний зарубіжний досвід у поєднанні з національними потребами, спрямованийна усунення недоліків правового регулювання службових правовідносин.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється у розкритті сутності, основних ознак, механізмів формування права публічної служби, обґрунтуванні його концепції та визначенні місця в системі адміністративного права. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі:

1. Доведено, що з часів поділу права на публічне та приватне відносини публічної служби визнавались публічно-правовими та на них, як наслідок, поширювався регулюючий вплив норм публічного права. Під час роботи над дисертаційним дослідженням було виділено низку ознак публічної служби, які не лише дозволяють провести відмежування публічної служби від інших видів трудової діяльності, але й підтверджують її виключну публічно-правову природу. Запропоновано авторське визначення цього поняття.

2. У роботі простежено неподільний взаємозв’язок, переплетіння та взаємодію норм права публічної служби з багатьма адміністративно-правовими інститутами і доведено, що право публічної служби є елементом Особливого адміністративного права. При досліджені предмета правового регулювання права публічної служби підсумовано основні визначальні риси публічно-службових відносин, які випливають з аналізу нормативно-правових актів та, власне, сутності публічної служби, і, як наслідок, сформульовано авторське визначення предмету правового регулювання права публічної служби.

3. Досліджено систему права публічної служби та визначено її як обумовлений розвитком публічно-службових відносин та потребою їх урегулювання цілісний комплекс взаємопов’язаних і взаємодіючих правових норм. Зроблено висновок, що система права публічної служби може бути поділена на Загальну та Особливу частини. Дослідження джерел права публічної служби виявило, що вони формують відповідну систему з чітко визначеною організаційною структурою.

4. Наголошено, що розвиток права публічної служби має проводитись у контексті європейської інтеграції України. Відзначено, що правова інтеграція України до ЄС відбувається у формі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС – процесі зближення національної правової системи із сучасною європейською системою права та поступового приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до законодавства ЄС. Зазначено, що сучасний період розвитку права публічної служби в контексті європейської інтеграції можна охарактеризувати як період посиленої діяльності з приведення нормативно-правових актів у сфері публічної служби у відповідність до європейського законодавства.

5. Запропоновано під службовими правовідносинами, які становлять предмет права публічної служби, розуміти врегульовані нормами права публічної служби суспільні відносини публічно-правового характеру, які складаються між державою (територіальною громадою) в особі її органів та фізичною особою з приводу її прийняття на публічну службу, у процесі проходження нею служби на посаді публічного службовця та у зв’язку з припиненням публічної служби.

6. Під суб’єктами службових правовідносин запропоновано розуміти осіб, які володіють необхідним обсягом правосуб’єктності та реалізують на практиці закріплену правовими нормами можливість бути учасником цих правовідносин. Виділено дві групи суб’єктів службових правовідносин, у рамках яких виділено таких учасників: фізичних осіб, що мають (реалізовують) намір обіймати посаду на публічній службі та набути статус публічного службовця; публічних службовців, до яких, у свою чергу, належать державні службовці, муніципальні службовці, та державу і територіальну громаду як пасивних учасників відносин; органи державної влади та органи місцевого самоврядування як активних учасників відносин.

7. Доведено, що публічні службовці мають ті самі можливості й наділені тими ж правами та обов’язками, що й особи, які лише мають намір обіймати посаду публічного службовця. Зауважено, що безпосередньо права та обов’язки держави як наймача реалізують її представники – органи публічного управління. Права та обов’язки публічних службовців, як і права та обов’язки держави як наймача та її представників, гарантуються та забезпечується державою. Зроблено висновок, що сучасний стан нормативно-правового регулювання прав та обов’язків суб’єктів службових правовідносин потребує значного вдосконалення.

8. З’ясовано, що для виникнення, зміни та припинення службових правовідносин необхідною є наявність сукупності юридичних фактів, серед яких є правомірні та неправомірні дії. За критерієм суб’єкта волевиявлення запропоновано поділяти їх на дії публічних службовців та дії держави в особі її уповноважених представників.

9. Зроблено висновок, що загальне значення систематизації права публічної служби полягає в отриманні позитивних результатів у створенні дієвого механізму правового регулювання службових правовідносин, підвищенні ефективності публічного управління, досягненні рівня розвиненої правової держави, який відповідає міжнародним (європейським) стандартам. Доведено, що єдиною оптимальною формою систематизації права публічної служби виступає кодифікація.

10. Сформульовано конкретні пропозиції та рекомендації з приводу вдосконалення правового регулювання службових відносин. Наголошено, що наявність великої кількості підзаконних актів, які приймаються центральними та місцевими органами виконавчої влади, призводить до формування принципово різних стандартів державної служби. Зроблено висновок про необхідність прийняття загального нормативно-правового акта (закону або кодексу) у сфері публічної служби.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ**

**ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Аніщенко Т. С. Юридичні факти як підстава виникнення, зміни та припинення службових правовідносин / Т. С. Аніщенко // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2012. – № 4 (II). – С. 183–187.

2. Аніщенко Т. С. Джерела службового права : поняття та види / Т. С. Аніщенко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1 (3). – С. 89–98.

3. Аніщенко Т. С. До питання про право публічної служби як елементу особливого адміністративного права та предмет його правового регулювання / Т. С. Аніщенко // Национальный юридический журнал : теория и практика (Республика Молдова). – 2014. – № 4 (8). – С. 56–60.

4. Аніщенко Т. С. Право публічної служби в контексті Європейської інтеграції України / Т. С. Аніщенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Право. – 2014. – № 28 – Т. 2. – С. 86–91.

5. Аніщенко Т. С. Публічне право як фундамент становлення та розвитку права публічної служби / Т. С. Аніщенко // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 3. – С. 80–89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/05/9\_anishenko.pdf.

6. Аніщенко Т. С. Ще раз про інститут державної служби в системі права України / Т. С. Аніщенко // Актуальні проблеми адміністративного права та процесу : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк, 28 вересня 2012 року). – Д. : ДЮІ МВС України, 2012. – С. 36–39.

7. Аніщенко Т. С. Інститут державної служби в контексті європейської інтеграції / Т. С. Аніщенко // Теоретико-практичні механізми розбудови правової держави в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 28-29 червня 2013 року). – Запоріжжя : ЗНУ, 2013. – С. 77–79.

**АНОТАЦІЇ**

**Аніщенко Т. С. Право публічної служби у системі адміністративного права України**. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2015.

Дисертацію присвячено дослідженню місця права публічної служби в системі адміністративного права України.

Доведено, що публічне право є фундаментом становлення та розвитку права публічної служби України. Визначено предмет правового регулювання права публічної служби та встановлено, що останнє є елементом Особливого адміністративного права. Охарактеризовано систему та досліджено джерела права публічної служби. Розглянуто право публічної служби у контексті європейської інтеграції України.

Окреслено сутність, ознаки та види службових правовідносин. Досліджено суб’єктів службових правовідносин, побудовано їх систему. Виділено основні права й обов’язки суб’єктів службових правовідносин. Проаналізовано юридичні факти як підставу виникнення, зміни та припинення службових правовідносин. Розглянуто та сформульовано основні цілі систематизації права публічної служби. Обґрунтовано точку зору про необхідність розробки загального нормативного акта (кодексу) з питань публічної служби.

***Ключові слова****: адміністративне право, європейська інтеграція, Особливе адміністративне право, право публічної служби, публічне право, систематизація права, службові правовідносини.*

**Анищенко Т. С. Право публичной службы в системе административного права Украины.** – Рукопись.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Запорожский национальный университет, Запорожье, 2015.

Диссертация посвящена исследованию места права публичной службы в системе административного права Украины.

Доказано, что публичное право является фундаментом становления и развития права публичной службы Украины. Установлено, что развитие и становление правового регулирования публичной службы происходило в неразрывной связи с публичным правом, что подтверждается анализом как отечественного (дореволюционного), так и европейского законодательства.

Дано определение понятия предмета правового регулирования права публичной службы и доказано, что оно является элементом Особенного административного права. Осуществлена характеристика системы права публичной службы и отмечено, что в нее входят отдельные институты и правовые нормы, которые составляют Общую и Особенную части названой подотрасли административного права. Охарактеризованы источники права публичной службы, являющиеся способом отображения и закрепления на материальном или формальном уровне правил поведения участников соответствующих общественных отношений, и сделан вывод о том, що источники права публичной службы формируют соответствующую систему с четкой организационной структурой.

Рассмотрено развитие права публичной службы в контексте европейской интеграции Украины. Сделан вывод, что правовая интеграция Украины с ЕС осуществляется путем адаптации национального законодательства к законодательству ЕС, через сближение национальной правовой системы с современной европейской системой права и постепенное приведение законодательства Украины в соответствие с законодательством ЕС.

Установлено, что обязательной составляющей процесса адаптации права публичной службы к европейским стандартам является принятие общего нормативно-правового акта (закона, кодекса) в сфере публичной службы.

Исследованы сущность, признаки и виды служебных правоотношений. Выделены их основные признаки. Предложено классифицировать служебные правоотношения на отношения, которые возникают по поводу принятия на публичную службу, отношения, которые имеют место в процессе прохождения публичной службы, и отношения, которые связаны с прекращением публичной службы. Рассмотрены субъекты служебных правоотношений. Охарактеризованы основные права и обязанности субъектов служебных правоотношений. Проанализированы юридические факты как основа возникновения, изменения и прекращения служебных правоотношений. Установлено, что для возникновения, изменения и прекращения служебных правоотношений необходимо наличие совокупности юридических фактов, среди которых выделены как правомерные, так и неправомерные действия.

Рассмотрены и сформулированы основные цели систематизации права публичной службы. Определены факторы, которые обуславливают необходимость ее проведения, и сделан вывод о том, что наилучшей формой систематизации права публичной службы является кодификация. Предложена авторская структура единого нормативно-правого кодифицированного акта публичной службы.

***Ключевые слова****: административное право, европейская интеграция, Особенное административное право, право публичной службы, публичное право, систематизация права, служебные правоотношения.*

**Anishenko T. S. Public Service Law in the System of Administrative Law of Ukraine.** – Manuscript.

Thesis for earning a candidate’s degree in legal sciences with a specialization in 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Zaporizhzhia National University, Ukraine, Zaporizhzhia, 2015.

The thesis addresses the place of public service law in the system of administrative law of Ukraine.

It has been proved that the law is the basis for establishment and development of public service law of Ukraine. The subject of legal regulation of public service law has been identified and it has been established that it is the element of Special Administrative Law. The system of public service law has been highlighted and its sources have been researched. The public service law has been dealt with in the context of European integration of Ukraine.

The essence, features and types of service legal relations have been highlighted. Those who participate in service legal relations have been researched. The basic rights and duties of those who participate in service legal relations have been separated. Legal facts which are a basis for arising, changing and termination of service legal relations have been analyzed. The main goals of systematization of public service law have been dealt with and set up. Necessity to develop a general legal act (code) on public service issues has been proved.

***Key words:*** *administrative law, European integration, Special administrative law, public service law, public law, systematization of law, service legal relations.*

Підписано до друку 02.02.2015. Формат 60x90/16. Папір офсетний.

Друк ризографічний. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 0737.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб’єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.