

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ,
МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна

УДК 35.082.4(477)

**СЛУЖБОВА КАР'ЄРА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ:
ТЕОРІЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Одеса – 2012

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Науковий консультант доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
БИТЯК Юрій Прокопович,
Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого,
перший проректор;

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
НИЖНИК Ніна Романівна,
Інститут законодавства Верховної Ради України,
завідувач відділу моніторингу ефективності
законодавства;

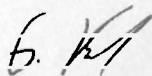
доктор юридичних наук, професор
ГОЛОСНІЧЕНКО Іван Пантелійович,
Національний університет
«Київський політехнічний інститут»,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового і господарського права

Захист відбудеться 6 червня 2012 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорoga, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий « 3 » Травня 2012 р.

В.о. вченого секретаря
спеціалізованої вченої ради



Б.А. Кормич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Державна служба, як невід’ємний чинник функціонування державного апарату, не тільки покликана забезпечити його стабільність, дієвість та ефективність у нових соціально-політичних і правових реаліях України, але й сама потребує створення відповідного державно-правового механізму щодо її організації та функціонування. Питання реформування державної служби до теперішнього часу залишаються актуальними, важливими й витребуваними, особливо, з огляду на те, що неодноразові організаційно-правові заходи його здійснення, передбачені і Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998), і Стратегією реформування системи державної служби в Україні (2000), і Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (2004), і Концепцією розвитку законодавства про державну службу (2005, 2006), і до цих пір залишаються нереалізованими, або ж такими, що уже не відповідають тим реаліям, які є характерними для сучасної України. Прийняття Закону України «Про державну службу» (2011), як одного з вирішальних етапів реформування державної служби, мало би вирішити цілий ряд актуальних, важливих і проблемних питань інституту державної служби з урахуванням тих новітніх політико-правових змін, які мають місце в державі і суспільстві. Однак, і з урахуванням цього законодавчого акта слід констатувати, що завдання пошуку і запровадження оптимальної, дієвої й ефективної моделі державної служби залишається одним із першочергових в Україні, що потребує переосмислення цілого ряду наукових положень щодо публічної служби, створення оптимальної та ефективної системи органів виконавчої влади, удосконалення законодавства про державну службу, запровадження дієвого та ефективного режиму державної служби, чіткого визначення правового становища державного службовця, підвищення ролі і значення службової кар’єри в інституті державної служби.

Звернення до службової кар’єри, як до предмета наукового дослідження, обумовлено, перш за все, необхідністю запровадження авторитетної і стабільної державної служби, основним завданням якої має стати ідеологія функціонування державного апарату для забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян, надання їм державних послуг. Таким чином, мова йде про формування корпусу державних службовців з високим рівнем професійної компетентності, почуттям персональної відповідальності і здатних оперативно й ефективно вирішувати державні завдання і функції на всіх рівнях державного управління.

Слід зазначити, що кар’єра є характерною для будь-якої ієрархічної системи, а службова кар’єра не тільки є притаманною державній службі, але й є наскрізним чинником інституту державної служби, оскільки безпосередньо супроводжує практично всі його субінститути (вступ на державну службу, просування по державній службі, правовий

статус державного службовця, припинення державної служби, режим державної служби тощо). Таким чином, саме службова кар'єра є тим мотиваційно-правовим зв'язком між державним органом і державним службовцем, який здатен реально впливати на інститут державної служби: об'єктивність формування кадрового потенціалу державних службовців, підготовку державних службовців відповідного рівня професійної компетенції, підвищення рівня і значення державно-службовчої діяльності, об'єктивне оцінювання діяльності державних службовців і забезпечення реалізації їх правового статусу тощо. Зазначене свідчить про необхідність визначення основних напрямків як теоретичного дослідження і наукового обґрунтування, так і удосконалення правового регулювання службової кар'єри як невід'ємної складової інституту державної служби. У контексті наведеного особливого значення набувають питання щодо поняття, сутності, правової природи і правового регулювання службової кар'єри, особливо з огляду на те, що донедавна службова кар'єра, як адміністративно-правова категорія, не визнавалася і майже не досліджувалася, і тільки після її законодавчої легалізації (1993) набула і науково-теоретичного, і нормативно-правового визнання.

Оскільки службова кар'єра є багатоаспектним і багатогранним явищем, характерним для різних наук, науково-теоретичним підґрунтям цього дослідження, насамперед, стали наукові доробки представників соціології, кадрового менеджменту, соціальної психології, теорії управління: М. Малахова, Г. Беккера, Я. Щепанського, Г. Лелікова, Б. Ломова, А. Маркова, Л. Орбан-Лембрик, О.Ю. Оболенського, Є.В. Охотського, В. Розанова, В. Савельєва, Ю. Красовського, Н. Лукашевича та ін.

Значну увагу приділено дослідженню наукових доробок вітчизняних і зарубіжних науковців на різних етапах становлення і розвитку інституту державної служби і в різних галузях права. Зокрема, дослідження історичного аспекту становлення і розвитку наукової думки з питань державної служби здійснено на основі робіт науковців дореволюційного періоду (кінець XVIII – початок XX ст.), які досліджували інститут державної служби та його чинники у рамках державного права та адміністративного права: М.М. Сперанського, М.К. Нелідова, О.Д. Градовського, І.Ю. Андреевського, В.П. Безобразова, В.В. Іванівського, М.О. Куплеваського, М.І. Лазаревського А.І. Єлістратова.

Радянський період становлення і розвитку інституту державної служби, який характеризується протиборством його галузевої приналежності до трудового чи адміністративного права, визначають наукові праці І.І. Євтихієва, В.А. Власова, С.С. Студенікіна, А.Ю. Пашерстника, І.М. Пахомова, А.Є. Луньова, Ц.А. Ямпольської, В.М. Горшенєва, Ю.О. Петрова, Н.І. Фаянс, В.І. Курилова, В.Н. Скобелкіна та ін.

Серед видатних російських науковців, які фундаментально досліджували державну службу і тим самим збагатили адміністративно-правову науку принциповими теоретичними положеннями щодо

інституту державної служби, слід назвати Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельського, Б.М. Габрічідзе, В.М. Манохіна, О.П. Ноздрячова, Д.М. Овсянка, Ю.М. Старилова.

Особливу увагу акцентовано на наукових доробках із питань державної/публічної служби в період незалежності України, який характеризується як новітнім законодавством про державну службу, так і активними науковими пошуками оптимальної моделі державної служби в умовах її незалежності. Цей період представлений такими науковцями, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.В. Балух, Ю.Ю. Бальцій, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, С.В. Васильєв, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, І.Е. Данильєв, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.О. Іллічов, М.І. Іншин, Р.А. Калюжний, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, І.Ф. Корж, В.Р. Кравець, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, В. Луговий, М.І. Матюзов, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ю. Ф. Опришко, М.П. Орзіх, А.О. Селіванов, В.Ф. Сіренко, О.Ф. Скакун, А.В. Сурилов, Т.І. Пахомова, О.В. Петришин, О.С. Продаєвич, О.П. Рябченко, О.В. Тодошак, Г.В. Фоміч, О.Ф. Фрицький, М.І. Цуркан, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Н.В. Янюк, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмачі та ін.

Серед наукових досліджень публічної і державної служби слід відзначити, насамперед, дисертацію Ю.П. Битяка «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку і функціонування», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (2006), в якій комплексно досліджено інститут державної служби, питання його становлення, розвитку і функціонування, визначено шляхи щодо подальшого удосконалення правового регулювання державної служби. Інший аспект державної служби, а саме: праця державних службовців як інститут трудової праці, досліджено у дисертації М.І. Іншина «Проблеми правового регулювання праці державних службовців України», поданий на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (2005). Безперечно, теоретичні доробки цих науковців є неоціненним внеском у розвиток як теорії адміністративного права, так і інституту державної служби, і є науково-методологічним підґрунтям для подальших наукових досліджень. Водночас, здійснення політико-адміністративної і судової реформ в Україні, визначення принципово нової структури органів виконавчої влади, прийняття ряду нормативно-правових актів із питань державної служби і, насамперед, Закону «Про державну службу» (2011), потребують здійснення нових наукових досліджень як інституту державної служби, так і службової кар'єри з урахуванням нових державно-правових реалій України.

Теоретичним підґрунтям дослідження є наукові праці названих вище вітчизняних і зарубіжних науковців.

Нормативно-правову базу дослідження становлять Конституція України, чинне законодавство про державну службу України і зарубіжних країн (Російської Федерації, Білорусі, Болгарії, Естонії, Латвії, Литви, Греції, Польщі, ФРН, Чехії, Франції).

Емпіричною базою є статистичні дані Головердержслужби/Нацдержслужби України, судові рішення адміністративних судів України з питань проходження публічної служби.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Системи адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», і вона є частиною роботи університету в рамках загальнонаукової тематики «Традиції та новачії у сучасній українській державності і правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у здійсненні науково-теоретичного аналізу службової кар'єри як адміністративно-правової категорії, визначенні її місця, ролі і значення у комплексному публічно-правовому інституті державної служби, характеристиці її організаційно-структурних елементів і сучасного стану правового регулювання, визначенні основних напрямків удосконалення чинного законодавства про державну службу.

Для досягнення визначеної мети передбачено вирішення таких основних наукових завдань:

розкрити історичний аспект становлення і розвитку наукової думки з питань службової кар'єри, виокремити етапи її становлення та особливості, притаманні цим етапам;

охарактеризувати державну службу як сферу реалізації службової кар'єри, виокремити кар'єрний аспект державної служби та визначити місце, роль і значення службової кар'єри в інституті державної служби;

визначити поняття «службова кар'єра» як адміністративно-правову категорію, її сутність у широкому і вузькому розумінні, виокремити її особливості;

визначити основні принципи службової кар'єри у контексті реформування інституту державної служби і наближення його до стандартів ЄС;

здійснити зіставлення і провести розмежування понять «службова кар'єра», «проходження державної служби» і «просування по державній службі»;

здійснити класифікацію службової кар'єри, надати змістовну характеристику її видів та визначити стан їх правового регулювання;

визначити сучасний стан правового регулювання службової кар'єри з урахуванням особливостей видів державної служби, визначити значення, обсяг та доцільність використання норм трудового права у ньому й надати пропозиції щодо його удосконалення;

визначити елементний склад організаційного аспекту службової кар'єри;

надати теоретико-правову характеристику поняття «державна посада» як складової службової кар'єри, визначити її місце, особливості і правовий статус в інституті державної служби;

надати теоретико-правову характеристику державному службовцю як суб'єкту службової кар'єри, охарактеризувати особливості його правового статусу у контексті службової кар'єри;

визначити і розкрити елементний склад структури службової кар'єри у контексті співвідношення із структурою проходження державної служби, визначити стан їх адміністративно-правового регулювання;

визначити цілі, завдання і механізм державного управління службовою кар'єрою у контексті реформування органів виконавчої влади;

обґрунтувати значення режиму службової кар'єри для інституту державної служби, визначити його структуру, стан правового регулювання у контексті реформування інституту державної служби та його адаптації до стандартів ЄС.

Об'єктом дослідження є службова кар'єра у публічній службі.

Предметом дослідження є службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність підходів і методів наукового пізнання. Системний підхід став основою методологічної конструкції всієї дисертаційної роботи і визначив стратегію дослідження службової кар'єри як адміністративно-правової категорії, її місце, роль і значення в інституті державної служби.

У роботі використовувалися окремі методи наукового пізнання. За допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного визначено сутність та особливості державної служби, їх місце у структурі публічної служби, види державної служби, сутність та особливості службової кар'єри, цілі і завдання управління службовою кар'єрою (п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1). Застосування логіко-семантичного методу дозволило поглибити понятійний апарат щодо понять «публічна служба», «державна служба», «державна посада», «службова кар'єра», «правовий статус державного службовця», «режим службової кар'єри» (п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.4, р. 5). Системно-структурний і системно-функціональний методи застосовано для визначення системи публічної служби і державної служби, її видів та підвидів, елементного складу організаційного аспекту і структури службової кар'єри, режиму службової кар'єри (п.п. 1.2, 1.3, р. 2, р. 3, р. 5). Метод класифікації дозволив виокремити види й підвиди як публічної, так і державної служби, види: службової кар'єри, державних посад, державних службовців, державно-службових відносин, підстав припинення службової кар'єри (п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 2.3, 2.4, 3.4). Застосування історичного методу дозволило здійснити аналіз наукових поглядів на становлення та розвиток як інституту державної служби, так і службової кар'єри (п. 1.1). Порівняльно-правовий і компаративний

методи застосовано для дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання та організаційного забезпечення службової кар'єри й визначення можливостей його використання в умовах України (п.п. 1.2, 1.3, 1.4, р. 2, р. 3, р. 4, р. 5). Структурно-логічний метод використано при визначенні основних шляхів удосконалення інституту державної служби і службової кар'єри, удосконалення організаційних засад управління нею. Методи моделювання, аналізу та синтезу послужили для встановлення сучасного стану правового регулювання службової кар'єри та визначення основних напрямків його удосконалення (п.п. 4.1, 2.1, 2.2, 2.4, р. 3, р. 5).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим комплексним монографічним дослідженням службової кар'єри як адміністративно-правової категорії, концептуальних засад її здійснення і правового регулювання, місця і значення в інституті державної служби, визначення основних напрямків подальшого розвитку законодавства про державну службу в умовах реформування системи органів виконавчої влади.

У результаті здійсненого дослідження вироблено теоретико-організаційні і правові основи визначення службової кар'єри як адміністративно-правової категорії і невід'ємної складової інституту державної служби, сформульовано низку положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

визначено й охарактеризовано періоди та етапи становлення і розвитку наукової думки щодо службової кар'єри у контексті розвитку інституту державної служби;

виокремлено кар'єрний аспект державної служби, що дає підстави вважати службу кар'єру невід'ємним наскрізним елементом інституту державної служби;

визначено, що службу кар'єру, як публічно-правове явище, характеризує те, що вона: а) є стратегічною; б) є динамічною; в) здійснюється у просторі і в часі; г) нерозривно пов'язана з державною діяльністю; д) є поєднанням індивідуальних і публічних інтересів; ж) має кінцевим результатом досягнення певного службового (суспільного) становища; з) є можливою за умови взаємодії державного службовця і держави;

визначено, що оскільки служба кар'єра є багатофункціональним і багатогранним явищем, її, як адміністративно-правову категорію, характеризують такі аспекти: а) соціальний; б) правовий; в) організаційний; г) процедурний; д) структурний; ж) публічно-індивідуальний;

визначено, що служба кар'єра характеризується такими принципами, як: а) законність; б) політична нейтральність; в) професійність і компетентність; г) конкурсність; д) об'єктивність; ж) прозорість; з) пріоритет публічних інтересів; і) рівність доступу до службової кар'єри; к) послідовність;

здійснено класифікацію службової кар'єри на види: 1) за місцем проходження: а) внутрішньоорганізаційну; б) міжорганізаційну; 2) за змістом: а) посадову; б) професійну; 3) за професійною спрямованістю: а) спеціалізовану; б) неспеціалізовану; 4) за напрямом розвитку: а) вертикальну; б) горизонтальну; в) східчасту; г) доцентрову (приховану); 5) за можливістю здійснення: а) потенційну; б) реальну; б) за швидкістю просування: а) рівномірну; б) прискорену; в) стрімку;

виокремлено дві групи нормативно-правових актів, які регулюють: 1) питання службової кар'єри, характерні для всієї державної служби, незалежно від її виду, тобто для єдиної державної служби; 2) питання службової кар'єри, характерні для певного виду державної служби (адміністративної, спеціалізованої та мілітаризованої);

визначено, що структуру службової кар'єри слід розглядати у широкому розумінні (набуття статусу державного службовця; просування по державній службі; оцінювання державного службовця; режим службової кар'єри; припинення державної служби), як проходження державної служби; і вузькому розумінні (просування за посадами; просування за рангами; заохочення), як просування по державній службі;

визначено, що державна посада, як центральний елемент організаційного аспекту службової кар'єри, характеризується своїм правовим статусом, який становлять такі групи елементів: а) засновницькі; б) статусні; в) професійно-компетенційні; г) організаційні; д) юридична відповідальність; ж) соціально-економічні;

запропоновано:

визначення поняття «публічна служба» як професійне виконання громадянином України, який заміщує публічні посади в державних органах, органах місцевого самоврядування та їх апараті, своїх службових повноважень щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

визначення поняття «державна посада» як державно-правової установи, яка визначає місце, обов'язки, права, повноваження і відповідальність особи, що її виконує, засновується у законодавчо-визначеному порядку і фінансується з державного бюджету;

визначення поняття «правовий статус державного службовця» у контексті службової кар'єри: у широкому розумінні – це структура і режим службової кар'єри; у вузькому – це система обов'язків, прав і юридичної відповідальності, визначених чинним законодавством і гарантованих державою;

визначення поняття «режим службової кар'єри» як системи організаційно-матеріальних, соціально-побутових та державно-правових умов реалізації державним службовцем правового статусу;

основні напрямки можливого застосування зарубіжного досвіду в умовах України;

концепцію реформування інституту державної служби;

набули подальшого розвитку:

положення щодо виокремлення таких видів публічної служби, у широкому розумінні, як: 1) політична служба (президентська, депутатська, урядова); 2) державна служба (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована); 3) суддівська служба; 4) служба в органах місцевого самоврядування; 5) патронатна служба та характеристика її особливостей;

визначення структури державної служби (видів і підвидів), як виду публічної служби, характеристика її особливостей;

положення про те, що основними ознаками державного службовця, як суб'єкта службової кар'єри, є: а) заміщення посади у державних органах та їх апараті; б) здійснення професійної діяльності у державних органах та їх апараті; в) пов'язаність професійної діяльності із забезпеченням виконання завдань і функцій держави; г) наділення певним обсягом державних/державно-владних повноважень; д) спрямованість професійної діяльності на забезпечення державних інтересів; ж) здійснення професійної діяльності від імені держави і гарантування державою; з) здійснення службової кар'єри; і) заробітна плата за рахунок державних коштів;

теза про регулювання службової кар'єри державного службовця нормами публічних галузей права і, насамперед, нормами адміністративного права;

положення про те, що виникнення, зміна й припинення державно-службових відносин пов'язані з адміністративним актом (а не трудовим договором), який, як правило, видається суб'єктом призначення в односторонньому владному порядку без погодження з іншою стороною за виключенням випадків, передбачених чинним законодавством.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертація має теоретико-прикладний характер, а її висновки та пропозиції становлять науковий та практичний інтерес і можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, публічної і державної служби, здійснення подальших спеціальних наукових досліджень у цих галузях;

правотворчості – для внесення змін і доповнень до Законів «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади запобігання і протидії корупції», до проектів Адміністративно-процедурного кодексу України і Кодексу державних службовців України;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад здійснення службової кар'єри;

навчальному процесі – для підготовки підручників та навчальних посібників «Адміністративне право України», «Адміністративне процедурне право України», «Адміністративне судочинство України», «Публічна служба в Україні»;

правовиховній сфері – для підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та службовців органів місцевого

самоврядування, які проходять професійну підготовку в магістратурі державної служби університету.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані у ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. Розділи і глави монографій, підручників, навчальних посібників та науково-практичних коментарів до Закону «Про державну службу», опублікованих у співавторстві, виконані здобувачем особисто. У монографії «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» (за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003) – самостійно підготовлено розділ «Проведення у державній службі»; у монографії «Заохочувальні адміністративні процедури» (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.А. Козачук. – О. : Фенікс, 2011) – самостійно підготовлено підрозділ «Заохочувальні процедури внутрішнього спрямування»; у навчально-методичному посібнику «Адміністративне право України» (2001, 2002, 2006, 2011) – самостійно підготовлено робочу програму із загальної частини дисципліни, схеми; у навчальному посібнику «Організація державної служби в Україні» (2002, 2011) – самостійно підготовлено робочу програму загальної частини курсу, тестові завдання; у практикумі із спецкурсу «Організація державної служби в Україні» (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла, О.В. Тодошак. – О. : Юрид. л-ра, 2002) – самостійно підготовлено тестові завдання, практичні завдання; у підручнику «Адміністративне право України» (за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2003.) – самостійно підготовлено розділ 4, глави 3, 23, 24; у підручнику «Державна служба в Україні» (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2003) – самостійно підготовлено розділи 1–5, 11, 12; у науково-практичному коментарі до Закону «Про державну службу» (2007, 2009) – самостійно підготовлено коментарі до розділів 1, 2, 4, 5; у підручнику «Адміністративне процесуальне (судове) право України» (за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007) – самостійно підготовлено главу 3; у підручнику «Введение в украинское право» (под ред. С.В. Кивалова, Ю.Н. Оборотова, 2009) – самостійно підготовлено розділ «Государственная служба»; у підручнику «Публічна служба в Україні» (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009) – самостійно підготовлено розділи 1, 2, 4, 7.

У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію обговорено на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» та засіданні Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: 5-й Національній науково-теоретичній конференції «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи

реформування» (м. Одеса, 15–17 червня 2007 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Треті Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 2007 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми, тенденції і перспективи розвитку права в Україні» (м. Одеса, 2007 р.); Всеукраїнських громадських слуханнях «Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» (м. Одеса, 24–25 вересня 2009 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: *de lege praeterita, instante, future*» (м. Миколаїв, 2009 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів» (м. Сімферополь, 10 грудня 2009 р.); Міжнародній науковій конференції «Правове життя сучасної держави» (м. Одеса, 2009 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Запоріжжя, 13 березня 2010 р.); щорічних Рішельєвських академічних читаннях «Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики» (м. Одеса, 15–17 вересня 2010 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Генезис публічного права: від становлення до сучасності» (м. Миколаїв, 2010 р.); Міжнародній науковій конференції «Правове життя сучасної держави» (м. Одеса, 2010 р.); Всеукраїнських громадських слуханнях «Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики» (м. Одеса, 24–25 вересня 2010 р.); Міжнародній науковій конференції «Правове життя сучасної держави» (м. Одеса, 2011 р.); Всеукраїнських громадських слуханнях «Лідерство у державному управлінні» (м. Одеса, 21–23 вересня 2011 р.).

Результати дослідження пройшли апробацію при підготовці висновків щодо: відповідності Конституції України (конституційності) ст. 263 КУпАП та п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону «Про міліцію»; тлумачення ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату»; тлумачення п. 12 ч. 1 ст. 85 у контексті ч. 4 ст. 114, ч.ч. 2, 3 ст. 115 Конституції України; законопроектів про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо проходження публічної служби та звільнення з неї посадових осіб (реєстр. № 2013 від 06.03.2008 р.), внесення змін до Закону «Про державну службу» щодо приведення його у відповідність до Конституції України, щодо внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції; обґрунтування доцільності запровадження в українському законодавстві терміна «політична корупція» (реєстр. № 2112-д); проектів Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо доцільності прийняття Законів «Про засади запобігання та протидії корупції» (реєстр. № 2113-д) та Закону «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» (реєстр. № 2114-д).

Публікації. Основні положення і результати дисертації знайшли відображення у трьох монографіях, дві з яких підготовлено у співавторстві, двадцяти п'яти публікаціях у наукових фахових виданнях, перелік яких

загверджено, 18 підручниках, навчальних посібниках, науково-практичних коментарях (у співавторстві), 11 тезах доповідей.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, п'яти розділів, що включають сімнадцять підрозділів, висновків, додатка та списку використаних джерел (608 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 445 сторінок, у тому числі, додаток – 5 сторінок, список використаних джерел – 55 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, характеризуються його методологія та емпірична база, розкриваються наукова новизна і практичне значення одержаних результатів, їх апробація, особистий внесок здобувача, структура та обсяг дисертації.

Розділ перший «Теоретико-методологічна характеристика службової кар'єри державного службовця» містить чотири підрозділи, в яких досліджуються поняття, сутність, правова природа і нормативно-правове визначення службової кар'єри державного службовця.

У підрозділі 1.1. «Історіографія службової кар'єри» аналізуються погляди українських та російських учених щодо службової кар'єри державного службовця у рамках становлення і розвитку інституту державної служби, що дало можливість виокремити такі періоди та етапи: 1) дореволюційний період (кінець XVIII – початок XX ст.), який характеризується наявністю значної кількості нормативних актів щодо регулювання державної служби в Російській імперії, що, безперечно, поклали початок науковим дослідженням зазначеної проблеми, який становлять два етапи: а) наукові дослідження інституту державної служби та його чинників у рамках державного права. Наукову думку з питань державної служби цього етапу представляють такі видатні правознавці, як: М.М. Сперанський, М.К. Нелідов, О.Д. Градовський, І.Ю. Андреевський, В.П. Безобразов, В.В. Іванівський, М.О. Куплеваський та ін.; б) наукові дослідження інституту державної служби та його чинників у рамках адміністративного права (М.І. Лазаревський, А.І. Єлістратов); 2) радянський період, який характеризується тим, що протягом майже століття питання інституту публічної служби пройшло досить складний, розмаїтий, суперечливий та стрибкоподібний шлях становлення наукової думки щодо названого інституту: від повного заперечення – до визнання, від знищення законодавства про державну службу – до його створення, від законодавчого ігнорування самого терміна «державна служба» – до його нормативного визначення, який становлять три етапи: а) наукові дослідження інституту державної служби та його чинників у рамках трудового права (А.І. Єлістратов);

б) наукові дослідження інституту державної служби та його чинників у рамках протиборства адміністративного і трудового права (І.І. Євтихіїв, В.А. Власов, С.С. Студенікін, А.Ю. Пашерстник, І.М. Пахомов, А.Є. Луньов, О.О. Жданов, Ц.А. Ямпольська, В.М. Горшенев); в) наукові дослідження інституту державної служби як правового інституту адміністративного права (50-ті – кінець 80-х рр. ХХ ст.). Цей етап представляють такі відомі науковці, як: Н.П. Поборча, Н.І. Фаянс, В.М. Манохін, І.М. Пахомов, А.Ю. Пашерстник, В.І. Курилов, В.Н. Скобелкін, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельський, Б.М. Габрічідзе, О.П. Ноздрачов, Д.М. Овсянко, Ю.М. Старілов та ін.; 3) період незалежності України, який характеризується активними науковими пошуками нових моделей і державної служби, і служби в органах місцевого самоврядування (В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, І.Б. Коліушко, С.В. Ківалов, Г. Леліков, В. Луговий, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, М.П. Орзіх, Т.І. Пахомова, О.В. Петришин, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, Н.В. Янюк, М.К. Якимчук та ін.).

У підрозділі 1.2. «Державна служба як сфера здійснення службової кар'єри державного службовця» визначається сутність державної служби, як виду публічної служби (політична, державна, судова, в органах місцевого самоврядування), характеризуються її інституційний та функціональний аспекти. Зазначається, що саме функціональний аспект дозволяє виокремити такі види, як:

адміністративна [а] регламентується Законом «Про державну службу»; б) здійснюється як у державних органах (міністерство, служба, інспекція, агентство, місцева державна адміністрація), так і в апаратах державних органів; в) окремі питання проходження служби регламентуються трудовим законодавством; г) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; д) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність];

спеціалізована [а] правовими засадами служби є спеціальні закони, що регламентують конкретні види служби, а Закон «Про державну службу» регламентує тільки ті питання, які не визначено спеціальними законами; б) проходження служби пов'язано з присвоєнням класних чинів і спеціальних звань; в) служба детально регламентована чинним законодавством; г) для служби є характерним високий рівень субординації; д) служба у ряді випадків пов'язана з носінням зброї (митна служба, служба в органах внутрішніх справ, прокуратури); ж) для служби характерною є заборона щодо членства у політичних партіях і політичних рухах; з) для служби характерною є спеціальна дисциплінарна відповідальність, передбачена Дисциплінарними статутами];

мілітаризована [а] основним завданням служби є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності; б) суб'єктами служби є військовослужбовці та військовозобов'язані;

в) проходження служби пов'язано з присвоєнням тільки військових звань; г) служба чітко і детально регламентована чинним публічним законодавством; д) для служби є характерним надзвичайно високий рівень субординації; ж) служба пов'язана з носінням зброї. Аргументується доцільність віднесення патронатної служби до публічної служби.

Підрозділ 1.3. «Сутність та правова природа службової кар'єри» присвячено визначенню сутності та правової природи службової кар'єри шляхом дослідження поняття «кар'єра» з точки зору соціології, соціальної психології, кадрового менеджменту тощо.

Визначено, що в залежності від галузі знань поняття «кар'єра» трактується по-різному: а) соціологія – модель переміщення індивідів із нижчестоящих суспільних позицій на вищестоящі; б) психологія – уявлення про етапність індивідуального розвитку; в) соціальна психологія – залежність трудової кар'єри від типу особистості, яка формується під впливом певних соціальних факторів її взаємодії з мікросередовищем; г) менеджмент людських ресурсів – кар'єра як сполучна ланка між прагненнями індивіда та еволюцією соціальних структур; д) менеджмент організацій – суб'єктивні власні судження працівника про своє трудове майбутнє, очікувані шляхи самовираження та задоволення працею, тобто це поступове переміщення по службових сходинках, зміна здатностей, кваліфікаційних можливостей та розмірів винагороди, які пов'язані з діяльністю робітника.

Встановлено, що у структурному аспекті співвідношення понять «службова кар'єра» і «проходження державної служби», практично, співпадають. Водночас, якщо «службова кар'єра» – це, переважно, суб'єктивно-індивідуальний аспект цього поняття, то «проходження державної служби» – це об'єктивно-процедурний аспект цього поняття.

Виокремлено й охарактеризовано такі аспекти службової кар'єри: 1) соціальний (суспільне уявлення про службові досягнення особи у державній службі, швидкість, стрімкість, траєкторія кар'єри, методи її реалізації); 2) правовий (система правовідносин, пов'язаних із набуттям статусу державного службовця, просуванням за посадами і за рангами, оцінюванням державного службовця, припиненням службових відносин, режиму державної служби); 3) організаційний [а) правові норми; б) державна посада; в) учасники службової кар'єри (державний службовець і суб'єкт призначення); г) державно-службові правовідносини]; 4) процедурний (сукупність послідовно здійснюваних адміністративних процедур щодо набуття статусу державного службовця, просування за посадами і рангами, оцінювання державного службовця, припинення службових відносин); 5) структурний [широке (проходження державної служби) і вузьке (просування по державній службі) розуміння службової кар'єри]; 6) публічно-індивідуальний [а) об'єктивна оцінка суб'єкта призначення щодо діяльності державного службовця та його кар'єрні можливості в державному органі; б) суб'єктивно усвідомлені власні

судження службовця про своє службове майбутнє, очікувані шляхи самовираження і перспективи своєї діяльності].

Зазначено, що в умовах реформування державної служби службова кар'єра, як важливий елемент цього інституту, має суттєве значення у підвищенні ефективності й дієвості державної служби, професійності та компетентності державних службовців. Водночас, сама службова кар'єра як правова категорія потребує реформування, насамперед, на нормативному рівні. Мова йде про законодавче регулювання таких важливих питань, як визначення поняття «службова кар'єра» та її елементів, принципів службової кар'єри, організаційно-правових засад управління службовою кар'єрою, встановлення правових гарантій щодо реалізації службової кар'єри державним службовцем.

Виокремлено та охарактеризовано принципи і види службової кар'єри державного службовця.

У підрозділі 1.4. «Сучасний стан нормативно-правового визначення службової кар'єри державного службовця» встановлено, що сучасне законодавство про державну службу в цілому, і про службу кар'єру, зокрема, є роздрібним, розпорошеним, таким, що, скоріше, становить сукупність, а не систему нормативно-правових актів, дія яких поширюється, переважно, на той чи інший вид державної служби. Виокремлено дві групи нормативно-правових актів, які регулюють: 1) питання службової кар'єри, характерні для всієї державної служби, незалежно від виду служби, тобто для єдиної державної служби, яку становлять: а) Конституція України; б) Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»; в) Кодекс адміністративного судочинства України; г) Рішення Конституційного Суду України з питань державної служби; 2) питання службової кар'єри, характерні для певного виду державної служби (адміністративної, спеціалізованої та мілітаризованої).

Визначено, що правове регулювання:

а) адміністративної державної служби характеризується тим, що воно є міжгалузевим, оскільки його становлять нормативно-правові норми конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, сімейного, цивільного та інших галузей права. При цьому встановлено, що тільки цей вид державної служби регламентується нормами як публічних (конституційне, адміністративне, фінансове, кримінальне), так і приватних (трудове, сімейне, цивільне) галузей права. Структуру законодавства про адміністративну державну службу становлять як загальні нормативно-правові акти (зокрема, Закони: «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», КЗпПУ), тобто ті, дія яких поширюється на всі підвиди цього виду служби, так і спеціальні, дія яких поширюється на конкретні підвиди цього виду служби;

б) спеціалізованої державної служби характеризується тим, що: а) відсутнім є загальний законодавчий акт, дія якого поширювалася

б) на цей вид служби, на кшталт Закону «Про державну службу», який поширюється на всю адміністративну державну службу; в) кожний підвид цього виду служби має свій спеціальний закон, який визначає основні засади його функціонування; г) виокремлено тільки спеціальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється на підвиди цього виду служби; д) Закон «Про державну службу» поширюється на спеціалізовану державну службу тільки в тій частині, яку не врегульовано спеціальними законами; е) спеціалізована державна служба не регламентується нормами трудового права;

в) мілітаризованої державної служби обумовлене, насамперед, тим, що мілітаризована державна служба являє собою, порівняно з іншими видами державної служби, доволі цілісну предметно визначену субординаційну юридичну конструкцію, яку становлять відносно самостійні підвиди цього виду служби (військова служба, прикордонна служба, СБУ, служба правопорядку, служба державної охорони, цивільна оборона, служба спецзв'язку, внутрішні війська). Для мілітаризованої державної служби є характерним те, що, в цілому, прослідковується, на відміну від попередніх видів служби, більш чітка система законодавства щодо регулювання цього виду служби. Доказом цього є виокремлення значної за обсягом загальної групи нормативно-правових актів, дія яких поширюється на всю мілітаризовану державну службу, і вони регулюють досить широке коло основних питань як самої служби в цілому, так і службової кар'єри, зокрема.

Розділ другий «Характеристика організаційного аспекту службової кар'єри державного службовця» містить три підрозділи, в яких досліджуються правова природа та правовий статус державної посади, особливості та склад державно-службових відносин, державний службовець як суб'єкт службової кар'єри.

У підрозділі 2.1. «Поняття та правовий статус державної посади» зазначено, що державна посада є універсальним і започатковуючим чинником службової кар'єри, оскільки: 1) вона розпочинається із заміщення державної посади; 2) постійно має за мету заміщення державної посади більш високого рівня; 3) її результат (у переважній більшості) визначається державною посадою (влада, незалежність, винагорода, становище тощо). Виокремлено й охарактеризовано такі особливості державної посади: є складовою штатного розпису державного органу; має характер державної установки; утворюється у спеціальному порядку і має правове закріплення; їй відповідає встановлене коло службових обов'язків і прав; опосередковує здійснення державних повноважень особою, яка займає посаду; є незалежною від державного службовця, який її виконує, а державний службовець не може бути її власником; завдання, функції та повноваження, закріплені за посадою, мають державно-владний характер; є похідною від державного органу й пов'язуючою ланкою між державним органом і державним службовцем; утримується за рахунок коштів державного бюджету.

Виокремлено чотири види державних посад: а) політичні посади; б) адміністративні посади; в) судові посади; г) патронатні посади. Визначено, що із цих чотирьох видів державних посад тільки адміністративні посади надають особі, яка її виконує, статус державного службовця.

Визначено, що «державна посада» – це державно-правова установка, яка визначає місце, обов'язки, права, повноваження і відповідальність особи, що її виконує, засновується у законодавчо-визначеному порядку і фінансується з державного бюджету.

Акцентовано увагу на тому, що державна посада, як правова категорія, має правовий статус, структура якого складається з низки елементів, що є взаємопов'язаними, взаємозалежними та взаємообумовлюючими один одного. Характеристика структури правового статусу державної посади дозволила виокремити такі групи цих елементів: 1) засновницькі: порядок заснування посади; категорія; завдання; 2) статусні: обов'язки; права; повноваження; 3) професійно-компетенційні: кваліфікаційні вимоги; знання, вміння, володіння; 4) організаційні: порядок і умови заміщення; взаємозаміна; 5) юридична відповідальність; 6) соціально-економічні: грошове утримання, пільги, допомоги тощо. Визначено, що правовий статус державної посади – це: 1) система правовідносин, які виникають, змінюються й припиняються щодо заснування посади, порядку її заміщення, виконання, соціально-економічного забезпечення і правової охорони; 2) система взаємозалежних, взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, які визначають місце і роль посади в ієрархії державних посад, правовий статус особи, яка її виконує.

У підрозділі 2.2. *«Державно-службові відносини як організаційний елемент службової кар'єри державного службовця»* надано характеристику державно-службовим відносинам як важливому чиннику службової кар'єри державного службовця. Встановлено, що ознаками цих правовідносин, які відрізняють їх, зокрема, від трудових, є те, що: 1) це правовідносини, для яких застосовується переважно метод нормативного регулювання, тобто застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів; 2) це «владовідносини», тобто їх учасники є юридично нерівними; 3) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державних службовців; 4) регулюються, переважно, нормами публічних галузей права: конституційною, адміністративною, фінансовою, кримінальною; 5) зміст державно-службових відносин характеризується правами й обов'язками сторін цих відносин, яким притаманний державно-владний характер; 6) виникають із приводу забезпечення виконання завдань і функцій держави; 7) їх обумовлює наявність обов'язкових сторін, якими є: суб'єкт призначення, з одного боку, і державний службовець – з іншого; 8) можуть виникати, змінюватися й припинятися за ініціативи будь-якої із сторін; 9) є субординаційними відносинами, оскільки виникають у сфері державної служби, яка, за своєю сутністю,

є ієрархічною системою (ієрархія державних органів, ієрархія державних посад).

Визначено, що найбільш поширеними адміністративно-правовими нормами, що регулюють державно-службові відносини, є: 1) за функціональним призначенням: а) норми-принципи; б) норми-дефініції; в) норми-правила; 2) за змістом: а) матеріальні норми; б) процедурні норми; 3) за способом впливу на поведінку державних службовців: регулятивні (норми-приписи, норми-заборони; норми-дозволи) й охоронні; 4) за сферою дії: а) норми загальної дії, що поширюються на всю державну службу; б) норми обмеженої дії, що поширюються на окремі види або підвиди державної служби; в) норми локальної дії.

Акцентовано увагу на тому, що виникнення, зміна й припинення державно-службових відносин пов'язані з адміністративним актом (укладення трудового договору з державним службовцем не передбачено), і ця обставина є ще одним доказом того, що ці відносини мають публічно-правовий, а не приватноправовий характер, а, отже, державна служба є інститутом адміністративного права.

У підрозділі 2.3. «Державний службовець як суб'єкт службової кар'єри» охарактеризовано поняття та сутність державного службовця у порівняльно-правовому аналізі з поняттям схожого статусу в зарубіжних країнах: «публічний службовець» (Литва, Грузія), «державний службовець» (Естонія, Болгарія, Чехія), «службовець цивільної служби» (Польща), «працівник» (Канада), «чиновник/функціонер» (Греція, ФРН, Іспанія, Бельгія, Франція), «агент держави» (Люксембург) тощо. Звернено увагу на недосконалість визначення поняття «державний службовець» у Законах «Про державну службу» (1993, 2011) та особливості його визначення у зарубіжному законодавстві з акцентами на: а) перебуванні у службових відносинах з державою (Естонія), публічно-правових службових відносинах і відносинах службової вірності з державою (ФРН); б) призначенні на оплачувану штатну посаду адміністративним актом (Болгарія).

Визначено та охарактеризовано особливості державного службовця як суб'єкта службової кар'єри: заміщення посади у державних органах та їх апараті; здійснення професійної діяльності у державних органах та їх апараті; професійна діяльність пов'язана із забезпеченням виконання завдань і функцій держави; наділення певним обсягом державних/державно-владних повноважень; професійна діяльність спрямована на забезпечення державних інтересів; професійна діяльність здійснюється від імені держави і гарантується державою; заробітна плата за рахунок державних коштів.

Акцентовано увагу на недосконалості визначення поняття «посадова особа» у чинному Законі «Про державну службу» (зокрема, щодо консультативно-дорадчих функцій), відсутності визначення цього поняття у Законі «Про державну службу» (2011) і виокремлено такі особливості посадової особи: а) наявність владних повноважень, які спрямовані на

прийняття правових актів управління або здійснення юридично значущих дій; б) право на здійснення державно-розпорядницьких повноважень щодо реалізації компетенції державного органу; в) заміщення посади в державному органі на підставі спеціальних актів управління.

Розділ третій «Структура службової кар'єри державного службовця» містить чотири підрозділи, в яких досліджуються правова природа та стан правового регулювання елементів структури службової кар'єри державного службовця. Акцентовано увагу на тому, що структуру службової кар'єри слід розглядати у широкому (набуття статусу державного службовця; просування по державній службі; оцінювання державного службовця; припинення державної служби; режим службової кар'єри) і вузькому (присвоєння рангів, чинів, класів; ротація; заохочення) розумінні.

У підрозділі 3.1. «Набуття статусу державного службовця» констатується, що питання вступу на державну службу є започатковуючим щодо зарахування на державну посаду, а останній – визначальним щодо набуття статусу державного службовця. Встановлено, що набуття статусу державного службовця – це складний елемент структури службової кар'єри, який, у свою чергу, визначають: а) вступ на державну посаду; б) складення присяги; в) первинне присвоєння рангу (класного чину, спеціального або військового звання).

З урахуванням того, що основним способом вступу на державну посаду є конкурс, акцентовано увагу на таких видах конкурсних процедур: 1) за ступенем допуску кандидатів до участі у конкурсі: відкриті; закриті; змішані; 2) за стадіями службової кар'єри: проходження підготовчої служби (практики); призначення на постійну посаду публічної служби; підвищення за посадою; 3) за юридичними наслідками проведення конкурсу: виникнення лише права на зайняття посади; зайняття конкретної посади; 4) за змістом конкурсної процедури: конкурси на базі документів (про освіту, досвід роботи, характеристики); конкурси, що передбачають складання іспиту; змішані конкурси (містять елементи обох вищеназваних процедур).

Встановлено прогалини у законодавчому регулюванні правового статусу Присяги державного службовця адміністративної державної служби (Закони «Про державну службу» 1993, 2011). Охарактеризовано зарубіжний досвід набуття статусу публічного службовця (ФРН, Чехія, Литва, Естонія) та визначено можливості його запровадження в умовах України.

У підрозділі 3.2. «Просування по державній службі» визначено, що прямих заборон на просування по державній службі в законодавстві про державну службу на передбачено, однак, державний службовець не має права на просування по службі: 1) під час випробування при заміщенні державної посади; 2) в період дисциплінарного стягнення, порушення кримінальної справи або проведення службового розслідування; 3) у рамках граничного віку для перебування на державній службі. Важливим

є з'ясування того факту, що у державного службовця є право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків тощо, однак немає жодних правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право державного службовця, тобто він не має права вимагати просування по службі, оскільки призначення на посаду належить до компетенції державного органу або посадової особи.

Встановлено, що особливістю просування за посадами є те, що воно є можливим за умов: а) наявності вакантної посади; б) оголошення конкурсу (чи іншої процедури) на заміщення вакантної державної посади; в) передбачення посади в Реєстрі державних посад; г) встановлення категорій державних посад; д) визначення вимог до кандидатів на заміщення вакантної державної посади; ж) успішного проходження процедури відбору на заміщення вакантної державної посади.

Зазначено, що суттєве значення для просування за посадами має чітке визначення категорій державних посад. Стосовно самого переліку категорій посад, слід зазначити, що він є досить громіздким, надзвичайно складним та недостатньою мірою цілеспрямованим на розвиток службової кар'єри. Виокремлення значної кількості категорій державних посад (у цьому разі – 7), як видається, є суттєвою перепоною для: а) розмежування «політичних посад» та «адміністративних посад»; б) розмежування посад, щодо яких проводиться конкурс, і посад, щодо яких проводиться, так зване, «політичне призначення»; в) поступового кар'єрного росту; г) стимулювання службовців на кар'єрні зростання; д) зведення до мінімуму суб'єктивного впливу на просування за посадами; ж) створення доступної й уніфікованої процедури здійснення службової кар'єри. Звернено увагу на те, що зарубіжний досвід класифікації державних посад хоча і є досить різноманітним як у кількості категорій посад, так і в їхній назві та підставах класифікації, характеризується тенденцією щодо зменшення категорій посад, що, безперечно, позитивно впливає на просування за посадами, а в кінцевому результаті – на здійснення службової кар'єри.

Просування за званнями (рангами, класними чинами) є істотною особливістю кар'єри в державній службі, оскільки, на відміну від просування за посадами, воно є можливим і за відсутності вакантної посади, тому що категорія посади передбачає присвоєння державному службовцю трьох рангів за умов: проходження терміну в два роки після присвоєння первинного рангу (вслуга років); успішне виконання своїх службових обов'язків. Водночас, констатовано, що просування за рангами характеризується тим, що воно є, певною мірою, автоматичним, оскільки: 1) в окремих випадках державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад і, при цьому, чинне законодавство не передбачає конкретного переліку випадків, коли це є можливим, а віддає вирішення цього питання на розсуд керівника державного органу; 2) питання якості виконання службовцем

своїх службових обов'язків вирішує керівник за власним розсудом, тобто має місце суб'єктивне оцінювання державного службовця для визначення можливості його просування за званнями. Таким чином, і перша умова (частково), і друга – це, як правило, суб'єктивне рішення керівника, свідчать, по-перше, про значний суб'єктивний вплив на вирішення питання щодо здійснення службової кар'єри за званнями, по-друге, про необхідність зведення цього впливу до мінімуму.

У *підрозділі 3.3. «Оцінювання державного службовця»* звернено увагу на те, що здійснення службової кар'єри є можливим за умови постійного доказування державним службовцем своєї відповідності тим вимогам, які висуваються щодо претендентів на: зайняття відповідної державної посади, присвоєння чергового рангу, підвищення статусу тощо. Отже, щодо державного службовця постійно здійснюється функція оцінювання як результатів його діяльності, так і його особистісних якостей (професійності, комунікабельності, відповідальності, моральності тощо). Таким чином, просування по державній службі – це постійне оцінювання державного службовця. У структурі службової кар'єри оцінювання державного службовця є центральним елементом, який є визначальним і при просуванні за посадами, і при просуванні за рангами (званнями, класними чинами). Звернено увагу на те, що в європейських державах для означення процедури оцінювання використовуються різні назви цього механізму, зокрема в: Болгарії, Естонії, Чехії – «атестація», Латвії – «оцінка відповідності», Литві – «оцінювання».

Визначено, що на атестацію покладається досить широке коло завдань, пов'язаних із вирішенням важливих питань інституту державної служби: забезпечення професійності та ефективності самого інституту державної служби; визначення професійного рівня як одного з найважливіших критеріїв державних службовців; забезпечення здійснення службової кар'єри шляхом просування за посадами і просування за званнями; підвищення ролі професійної підготовки державних службовців.

Визначено, що інститут атестації державних службовців становлять матеріальні норми, які передбачають статутні атестаційно-правові положення (необхідність підготовки атестаційної характеристики, термін проведення атестації, види атестаційних оцінок), і процесуальні норми, які регулюють саму процедуру атестації: порядок виникнення, проходження та припинення атестаційно-правових відносин; цілі і завдання проведення атестації; коло осіб, що підлягають атестації; термін її проведення; склад атестаційних комісій; порядок її проведення, види рішень за підсумками атестацій; заходи щодо удосконалення процедури атестації та поліпшення діяльності державних органів (їх структурних підрозділів).

У *підрозділі 3.4. «Припинення службової кар'єри»* зазначено, що припинення службової кар'єри безпосередньо пов'язано з припиненням державно-службових відносин. Аналіз підстав припинення державно-службових відносин дозволив виокремити чотири групи: 1) втрата права

на службову кар'єру або його обмеження: а) припинення громадянства України внаслідок виходу з громадянства України, внаслідок втрати громадянства України за підставами, передбаченими міжнародними договорами України; б) набуття громадянства іншої держави; в) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; г) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за скоєння умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; 2) ініціатива державного службовця: а) звільнення за власним бажанням; б) відставка державного службовця; в) призначення державного службовця на політичну посаду; г) наявність перешкод у реалізації прав, наданих державному службовцю, або встановлення факту порушення таких прав; д) зміна істотних умов проходження державної служби; 3) ініціатива суб'єкта призначення: а) порушення Присяги; б) повторне отримання підряд негативної оцінки результатів службової діяльності державного службовця; в) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; г) скорочення чисельності або штату, реорганізація (злиття, приєднання, поділ, перетворення) або ліквідація державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; д) нез'явлення державного службовця на службі протягом більше як 120 календарних днів підряд внаслідок тимчасової непрацездатності, якщо законом не встановлено збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання; ж) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування; 4) об'єктивні обставини: а) поновлення на посаді відповідно до рішення суду, що набрало законної сили, державного службовця, який раніше її займав; б) неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я; в) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; г) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби; д) визнання державного службовця безвісно відсутнім або оголошення його померлим; ж) смерть державного службовця.

Розділ четвертий «Державне управління службовою кар'єрою державного службовця» містить три підрозділи, в яких визначаються цілі, функції, механізм управління службовою кар'єрою, правовий статус Нацдержслужби України щодо управління службовою кар'єрою, основні засади підготовки державного службовця.

У підрозділі 4.1. «Цілі, функції і механізм державного управління службовою кар'єрою державного службовця» виокремлено два види цілей державного управління службовою кар'єрою, які ставлять перед собою: 1) державний орган (суб'єкт призначення): а) забезпечення

стабільності функціонування державного органу (державного апарату), у тому числі шляхом формування корпусу державних службовців з відповідним рівнем професійної компетентності – структурний напрямок; б) підготовка високопрофесійних державних службовців, здатних оперативно вирішувати управлінські завдання, приймати відповідні управлінські рішення і нести персональну відповідальність за виконання службових повноважень – кадровий аспект; в) раціональне використання професійних здібностей державного службовця в інтересах реалізації основних завдань і функцій державної служби – професійний напрямок; г) створення відповідного режиму державної служби – організаційний напрямок; 2) державний службовець (суб'єкт службової кар'єри): а) забезпечення можливості здійснення просування за посадами або просування за рангами; б) одержання більш змістовної й відповідної професійним здібностям службової діяльності; в) розвиток професійних здібностей за рахунок державного органу; г) досягнення більш високого суспільного становища, незалежності, матеріального стану; д) формування структури неформальних відносин у сфері державного управління.

Встановлено, що функції управління службовою кар'єрою є обумовленими функціями державного управління і функціями державної служби, а їх аналіз дозволяє виокремити такі: планування індивідуального посадового і професійного росту державного службовця шляхом включення його до схеми кар'єрного просування; організація набуття державним службовцем необхідного рівня професійної підготовки, перепідготовки як усередині державного органу, так і поза його межами; мотивація діяльності державного службовця з метою визначення його професійного потенціалу; координація зусиль суб'єкта призначення і державного службовця щодо забезпечення виконання завдань кар'єрного просування останнього; аналіз та оцінка як потенційних можливостей, так і самого кар'єрного просування державного службовця; контроль за діяльністю державного службовця.

Зазначено, що управління службовою кар'єрою характеризується своїм механізмом, який становлять взаємопов'язані та взаємообумовлені елементи, що визначають організаційні та правові засади здійснення виконавчо-розпорядницької діяльності відповідних державних органів щодо забезпечення проходження державної служби й реалізації правового статусу державного службовця: а) наявність відповідної нормативно-правової бази управління службовою кар'єрою; б) організаційні засади управління службовою кар'єрою; в) система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

У підрозділі 4.2. «Національне агентство України з питань державної служби як спеціальний суб'єкт управління службовою кар'єрою державного службовця» звернено увагу на особливості правового статусу Нацдержслужби України як спеціального державного органу, що здійснює функціональне управління як державною службою у цілому, так і службовою кар'єрою, зокрема. Аналіз правового статусу Головдержслужби

України на різних етапах її становлення свідчить, що основні зміни стосувалися питання щодо підконтрольності та підпорядкованості цього органу або Президенту України, або Уряду України. При цьому, основні повноваження Голодержслужби суттєво не змінювалися. Натомість, реорганізація Голодержслужби у Нацдержслужбу пов'язана із суттєвими змінами функціонального характеру. Як новий ЦОВВ, Нацдержслужбу, насамперед, створено для здійснення державного управління у сфері державної служби, і в тому числі службової кар'єри.

Акцентовано увагу на тому, що на Нацдержслужбу покладаються й інші функції, зокрема здійснення контролю, а саме – контролю за додержанням визначених чинним законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу. Це положення не суперечить основному призначенню Нацдержслужби – здійсненню функціонального управління у сфері державної служби, оскільки такий конкретно визначений контроль має забезпечувальний характер для управління всією державною службою.

Охарактеризовано взаємодію Нацдержслужби з іншими державними органами, визначено їх специфіку в залежності від рівня державного органу, предмета взаємодії, процедури взаємодії, виокремлено три види взаємодії: 1) з Верховною Радою України (розроблення законопроектів, погодження законопроектів, супроводження законопроектів, експертиза законопроектів); 2) з Кабінетом Міністрів України (спрямування, координація, підзвітність і підконтрольність); 3) з іншими державними органами (координація, контроль, моніторинг, функціональне обстеження).

Виокремлено й охарактеризовано такі види повноважень Нацдержслужби щодо управління службовою кар'єрою: а) участь у формуванні й реалізації кадрової політики у сфері службової кар'єри; б) законопроектна і нормотворча діяльність щодо питань службової кар'єри; в) державний контроль за здійсненням державної служби; г) професійна підготовка державних службовців; д) організаційне забезпечення здійснення службової кар'єри; ж) методичне забезпечення службової кар'єри.

У *підрозділі 4.3. «Професійна підготовка державного службовця»* акцентовано увагу на тому, що невід'ємним чинником службової кар'єри є підготовка державних службовців, здатних неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина; володіючих професійними вміннями і навичками, які ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичними здібностями та майстерністю застосування засобів і методів управлінської науки, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень.

Встановлено, що підготовка державних службовців має змішаний (закрито-відкритий) характер, оскільки підготовка державних службовців I–III категорії – здійснюється тільки Національною академією управління

при Президентові України, а IV–VII категорії й іншими, визначеними Нацдержслужбою, вищими навчальними закладами.

Визначено, що система навчання державних службовців може успішно розвиватися тільки при постійно та якісно зростаючій потребі в наслідках їх діяльності. Таким чином, необхідним є створення нового мотиваційного механізму, не просто зобов'язуючого, а стимулюючого державного службовця постійно оновлювати свої професійні вміння та знання. Найбільш універсальний спосіб досягнення цього – пов'язати службову кар'єру з професійними досягненнями державного службовця, результатами його навчання.

Досліджено зарубіжний досвід підготовки публічних службовців і визначено, що ряд його положень можуть бути врахованими в умовах України, зокрема щодо: а) встановлення обов'язкових навчальних періодів, протягом яких службовець зобов'язаний відвідувати освітні курси (Франція, Італія); б) визначення підвищення освіти публічних службовців частиною службових відносин (Чехія); в) визнання публічного службовця під час навчання, таким, що виконує службові обов'язки, і цей час зараховується до стажу служби (Польща).

Розділ п'ятий «Режим службової кар'єри» містить три підрозділи, в яких визначаються поняття, структура режиму службової кар'єри, стан його правового регулювання, надається характеристика його елементів.

У підрозділі 5.1. «Внутрішній службовий розпорядок державного службовця» акцентується увага на тому, що здійснення службової кар'єри безпосередньо пов'язано із службовою діяльністю державного службовця, яка має чітко і детально регламентуватися чинним законодавством: і службовий час (тривалість робочого дня, тривалість робочого тижня тощо), і розпорядок робочого дня, і час відпочинку, і порядок виконання невідкладних завдань, і порядок перебування в державному органі в позаробочий час тощо.

Звернено увагу на недостатній рівень нормативного регулювання внутрішнього службового розпорядку: застарілі нормативно-правові акти, недооцінка внутрішнього службового розпорядку у функціонуванні державного органу, прогалини щодо регулювання окремих питань.

Визначено, що Правила внутрішнього службового розпорядку – це підзаконний нормативно-правовий акт, який визначає: тривалість службового часу і часу відпочинку; тривалість відпустки; умови і порядок перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень із службових питань; порядок повідомлення державним службовцем про відсутність на службі; порядок прийняття та передачі справ і майна державним службовцем.

Обґрунтовано необхідність законодавчого регулювання відпусток державного службовця Законом «Про державну службу» з визначенням їх видів, строків і порядку надання.

У підрозділі 5.2. «Матеріальне забезпечення державного службовця» виокремлено елементи матеріального забезпечення державного службовця: 1) оплата праці (основна винагорода); 2) додаткова винагорода за зайняття певними видами діяльності, які може здійснювати державний службовець; 3) пенсійне забезпечення.

Визначено два різні підходи щодо формування їхньої оплати праці: 1) основною складовою оплати праці є посадовий оклад, а надбавки до посадового окладу є незначними і суттєво не впливають на розмір заробітної плати. Такий підхід дозволяє, по-перше, забезпечити публічним службовцям однакові можливості оплати праці при їх однакових умовах службової діяльності, по-друге, оплата праці є прозорою щодо оточення, по-третє, до мінімуму зведено суб'єктивний вплив щодо оплати праці публічних службовців; 2) основною складовою оплати праці є надбавки та доплати до посадового окладу, які є багаточисельними і які суттєво впливають на її розмір. Саме другий підхід є характерним для формування заробітної плати державних службовців в Україні. З одного боку, значна кількість надбавок і доплат зумовлена неспроможністю держави забезпечити належну заробітну плату, насамперед, шляхом підвищення посадового окладу за рахунок державного бюджету, з іншого – вона створює цілий ряд негативних моментів: а) здійснюється значний вплив суб'єктивного фактора, оскільки ряд доплат і премій визначається безпосередньо керівником державного органу; б) заробітна плата державних службовців стає все менш прозорою, оскільки ряд надбавок і доплат передбачаються локальними нормативними актами і є недоступними для оточення. З метою усунення негативних моментів в оплаті праці державних службовців, у контексті реформування інституту державної служби передбачено положення, відповідно до якого відсоток посадового окладу у структурі заробітної плати має бути встановлено на рівні 80 і, відповідно, мінімізовано розмір і кількість надбавок і доплат.

Зазначено, що важливою матеріальною гарантією належного рівня матеріального достатку державних службовців є пенсійне забезпечення, яке, водночас, є й одним із видів мотивації службової кар'єри, оскільки його рівень (пенсійного забезпечення) багато в чому залежить від державного службовця, а саме від його службових досягнень (категорії державної посади, рангу, класного чину, звання, рівня оплати праці).

Звернення до зарубіжного досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення публічних службовців свідчить про певні суттєві відмінності між вітчизняним пенсійним забезпеченням державних службовців і зарубіжним. Зокрема, у ряді країн питання пенсійного забезпечення не регламентується законодавством про публічну службу, оскільки його підстави і порядок визначаються загальним пенсійним законодавством, що поширюється, у тому числі, й на публічних службовців. При цьому, призначення пенсій здійснюється на підставі пенсійного страхового стажу, тобто пенсія службовця прямо залежить від розміру зарплати, яку він

отримував. Однією з позитивних рис цього способу призначення пенсій є, насамперед, те, що він дозволяє уникнути невинуватених привілеїв для публічних службовців у порівнянні з іншими працівниками і створює уніфіковані умови призначення пенсії для всіх публічних службовців, оскільки не залежить від державних органів та посадових осіб, що управляють публічною службою.

У підрозділі 5.3. «Соціально-побутові та державно-правові гарантії здійснення державним службовцем службової кар'єри» зазначено, що серед законодавчо визначених соціально-побутових гарантії щодо державних службовців, насамперед, особливу увагу приділено питанню щодо забезпечення житлом, яке має здійснюватися шляхом: а) надання житла відповідно до Житлового кодексу України; б) надання нормативно визначеній категорії державних службовців службових жилих приміщень; в) надання безвідсоткового іпотечного кредиту. Водночас зазначено, що ці заходи є декларативними, оскільки дію відповідної статті Закону «Про державну службу» призупинено.

Акцентовано увагу на безплатному медичному обслуговуванні у державних закладах охорони здоров'я як державних службовців, так і членів їх сімей. Зазначено, що здійснення порівняльного аналізу вітчизняного і зарубіжного законодавства про публічних/державних службовців дає підстави визнати, що медичне обслуговування державних службовців не має світових аналогів і є характерним тільки для країн колишнього Радянського Союзу. Медичне обслуговування публічних службовців у зарубіжних країнах здійснюється на загальних підставах і регламентується спеціальним законодавством, а не законодавством про публічну службу. При цьому, важливе значення надається медичному страхуванню. Це дозволяє, по-перше, не допускати невинуватених преференцій для публічних службовців, по-друге, заощадити державні кошти і спрямувати їх для використання на інші нагальні державні потреби. Окрім цього, така практика має створити відповідні умови для розвитку страхової медицини.

Надано характеристику особливостям державної охорони окремих видів державних службовців.

ВИСНОВКИ

У Висновках сформульовано найбільш суттєві результати та положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції щодо службової кар'єри державного службовця.

1. Сферою здійснення службової кар'єри у контексті цього дослідження є державна служба, як вид публічної служби, яку, у свою чергу становлять: адміністративна державна служба; спеціалізована державна служба; мілітаризована державна служба. Визначено, що державна служба – це інститут адміністративного права, а службова

кар'єра – це адміністративно-правова категорія, оскільки: а) державна служба – це публічна сфера, в якій активно використовуються такі правові механізми і методи, як приписи, вказівки, контроль, нагляд, управління, підлеглість, вірність обов'язку, одностороннє владне волевиявлення, застосування методів примусу тощо; б) суб'єктом призначення на державну службу (тобто роботодавцем) є державний орган або його апарат (посадова особа), який вирішує питання щодо: прийняття на державну службу, проходження державної служби (службова кар'єра), припинення державної служби; в) і суб'єкт призначення, і державний службовець при виконанні своїх публічно-владних повноважень виступають від імені держави і їхня діяльність гарантується державою; г) державний службовець реалізує нормативно визначені державно-владні/державні повноваження, здійснюючи, при цьому, службову кар'єру; д) змістом діяльності державного службовця є реалізація й охорона прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, тобто народу, якому він і присягає; ж) за порушення своїх службових обов'язків державний службовець несе юридичну відповідальність перед державою.

2. Виокремлено кар'єрний аспект державної служби, як невід'ємний чинник її сутності, оскільки, вона здійснюється в системі публічної влади, а будь-яка влада має чітко визначену ієрархічну побудову: ієрархія державних органів, ієрархія державних посад. Цю ознаку закріплено у самій державній службі незалежно від моделі державної служби – англосаксонської, якій відповідає система посадової державної служби, або континентальної, якій відповідає система кар'єрної державної служби.

3. Здійснений аналіз чинного законодавства щодо регулювання як державної служби в цілому, так і службової кар'єри, зокрема, свідчить про те, що це законодавство перебуває у стані подальшого становлення і розвитку, удосконалення й адаптації до стандартів Європейського Союзу. Водночас, ці процеси відбуваються надто повільно, дещо безсистемно, без урахування політико-правових реалій, без проведення належних правових експертиз проектів законодавчих актів. Само законодавство являє собою скоріше сукупність (а не систему) нормативно-правових актів, що регулюють сферу державної служби та всі її інститути.

4. Важливе значення у характеристиці правової природи службової кар'єри має характеристика її організаційного аспекту, який становлять такі взаємообумовлені та взаємозалежні елементи, як державна посада, державно-службові відносини і державний службовець, як суб'єкт службової кар'єри. Державна посада є центральним елементом організаційного аспекту службової кар'єри, оскільки будь-яка кар'єра, а тим більше службова кар'єра, безпосередньо пов'язана з державною посадою, оскільки вона: 1) розпочинається із заміщення державної посади; 2) постійно має за мету заміщення державної посади більш високого рівня; 3) результат кар'єри (у переважній більшості) визначається державною посадою (влада, незалежність, винагорода, успіх, становище тощо).

5. Визначено, що державно-службові відносини – це правовідносини, які переважно регламентуються нормами адміністративного права, тобто має місце адміністративно-правове регулювання державної служби. Ознаками державно-службових відносин є: а) правовідносини, для яких застосовується виключно метод нормативного регулювання, тобто застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів; б) «владовідносини», тобто їх учасники є юридично нерівними, оскільки однією із сторін завжди є державний орган або посадова особа – «суб'єкт призначення», якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони, яка, у свою чергу, підпорядкована першій і зобов'язана виконувати всі її приписи і розпорядження, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством; в) статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус (правове становище) державних службовців; г) переважна більшість державно-службових відносин регулюється нормами публічних галузей права: конституційне, адміністративне, фінансове, кримінальне; д) зміст державно-службових відносин характеризується правами й обов'язками сторін цих відносин, яким притаманний державно-владний характер; ж) являють собою відносини, що виникають із приводу забезпечення виконання завдань і функцій держави; з) характеризуються тим, що їх обумовлює наявність обов'язкових сторін, якими є: суб'єкт призначення – державний орган або його апарат (посадова особа), з одного боку, і державний службовець – з іншого; і) характерним є те, що вони можуть виникати, змінюватися й припинятися за ініціативи однієї із сторін: або суб'єкта призначення, або державного службовця; к) це відносини довіри й відданості державного службовця; л) є субординаційними відносинами, оскільки виникають у сфері державної служби, яка, за своєю сутністю, є ієрархічною системою (ієрархія державних органів, ієрархія державних посад), тобто системою, для якої характерними є, насамперед, влада і підпорядкування.

6. Визначено, що поняття «правовий статус державного службовця» є багатограним та різноаспектним явищем, що дає підстави розглядати його як у широкому, так і у вузькому розумінні: у широкому розумінні правовий статус державного службовця – це структура і режим службової кар'єри; у вузькому – це система обов'язків, прав і юридичної відповідальності, визначених чинним законодавством і гарантованих державою.

7. Визначено, що сутність виконання державної посади проявляється в такому: а) державний службовець, який виконує державну посаду, є представником державного органу, реалізує певні повноваження публічного, а не особистісного характеру; б) виконання державної посади пов'язано, насамперед, з мисленням, тобто із знаннями, досвідом, творчими здібностями, професійністю, оскільки «виконання» завжди передбачає певний вплив державного службовця на інших людей як безпосередньо, так і через акти управління та організаційні дії; в) виконання державної

посади – це процес, який не має меж ні в часі, ні в просторі, оскільки державний службовець є представником держави, державного органу, забезпечує реалізацію їх повноважень, здійснюючи державно-управлінську (адміністративну) діяльність, забезпечуючи, таким чином, реалізацію прав і свобод людини і громадянина; г) виконання державної посади завжди відбувається в умовах правового режиму, тобто на підставі та на виконання правових норм, оскільки така діяльність, як правило, тягне за собою настання певних юридичних наслідків, на які, власне, її і спрямовано; д) виконання державної посади, поряд із чіткою регламентацією її статусу, передбачає ініціативу, самостійність, самоорганізацію, волю, культуру, ерудицію, творчість та інші прояви державного службовця.

8. Визначено, що патронатні посади – це державні посади, засновані в установленому порядку, передбачені у штатному розписі державного органу, статус яких передбачає здійснення консультативно-дорадчих функцій від імені та на користь конкретної посадової особи, порядок обіймання яких визначається чинним законодавством і які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Виокремлено особливості патронатних посад, які не дозволяють віднести осіб, що їх виконують, до державних службовців: а) особи, що виконують патронатні посади, здійснюють свою діяльність не від імені держави, державного органу (одна з основних ознак державної служби), а від імені посадової особи (патрона); б) особи, що виконують патронатні посади, здійснюють свою діяльність не на державний орган, не на державу, не на суспільство, а виключно на посадову особу (патрона); в) прийняття на патронатну посаду здійснюється без проведення конкурсу, як основного способу вступу на державну службу; г) патронатні посади не передбачають низки вимог, які висуваються до осіб, що виконують адміністративні посади: віковий ценз, правообмеження (безпосереднє підпорядкування близькому родичеві або свояку; судимість, несумісна із зайняттям посади; зайняття підприємницькою діяльністю тощо); д) особи, які обіймають патронатні посади, звільняються із займаної посади у разі звільнення тієї особи, яка прийняла їх на службу; ж) особи, що займають патронатні посади, здійснюють, як правило, консультативно-дорадчі функції.

9. Визначено, що виникнення, зміна й припинення державно-службових відносин пов'язані з адміністративним актом, і ця обставина є ще одним доказом того, що ці відносини мають публічно правовий, а не приватноправовий характер. При цьому, на відміну від укладення трудового договору, коли сторони є незалежними одна від одної і можуть обговорювати умови трудового договору, видання адміністративного акта щодо зарахування особи на посаду державного службовця здійснюється в односторонньому владному порядку суб'єктом призначення без погодження із зацікавленою стороною, тому що, вступаючи на державну службу, особа: а) дає згоду на всі ті умови, які передбачаються для заміщення конкретної державної посади, оскільки добровільно бере

участь у конкурсі або в призначенні на посаду; б) добровільно приймає на себе той правовий статус, що визначається державною посадою, яку вона прагне виконувати.

10. Центральним елементом структури службової кар'єри є оцінювання державного службовця. Найбільш поширеною і найбільш дієвою формою визначення відповідності державного службовця тим вимогам, які висуваються до нього при здійсненні ним своїх службових повноважень, безперечно, є атестація, яка застосовується щодо всіх видів державної служби з певними особливостями механізму її реалізації, обумовленими специфікою того чи іншого виду державної служби. З огляду на те, що атестація є характерною для всіх видів державної служби, та враховуючи завдання і функції, які вона виконує, слід зазначити, що в Україні немає об'єктивних підстав для відміни інституту атестації та заміни його щорічним оцінюванням діяльності державного службовця.

11. Службова кар'єра, як публічне правове явище, є об'єктом державного управління, яке спрямовано на створення відповідних нормативних, організаційних та фінансово-матеріальних умов її здійснення. Управління службовою кар'єрою характеризується: цілями, функціями механізмом його здійснення. Особливістю цілей управління службовою кар'єрою є те, що вони визначаються обома сторонами службово-кар'єрних відносин, тобто суб'єктом призначення і державним службовцем. При цьому, переслідуючи, певною мірою, різні стратегічні напрямки й очікувані результати, вони можуть стосуватися одних і тих самих питань. Максимальне досягнення цілей управління службовою кар'єрою є можливим за умови їхньої координації та якомога більш можливого збігу як щодо напрямків, так і щодо очікуваних результатів.

12. Забезпечення відповідних умов як діяльності державних службовців, так і здійснення службової кар'єри, є одним із визначальних завдань у контексті як реформування інституту державної служби, так і його адаптації до стандартів Європейського Союзу, оскільки його вирішення суттєво впливає і на престижність та авторитетність державно-службової діяльності, і на створення стабільної і професійної державної служби, і на професійну компетентність державних службовців. Базовий принцип соціально-економічного забезпечення державних службовців полягає у тому, щоб у залежності від посади державної служби, її значення в діяльності державного органу і масштабів відповідальності державного службовця надати йому достатнього матеріального і соціально-побутового забезпечення. При цьому принцип достатності полягає у тому, щоб надати державному службовцю такого матеріального забезпечення, яке відповідало б загальноприйнятим стандартам життя у державі, а не тільки задовольнити його потребу в їжі, одязі, житлі.

13. Режим службової кар'єри – це система організаційних і матеріальних умов, соціально-побутових та державно-правових гарантій реалізації державним службовцем свого правового статусу. Структуру

режиму службової кар'єри становлять система взаємообумовлених та взаємопов'язаних елементів: а) правила внутрішнього службового розпорядку; б) матеріальне забезпечення: оплата праці; пенсійне забезпечення за вислугу років і пенсійне забезпечення членів сім'ї державного службовця у разі його смерті, яка наступила у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків; в) соціально-побутове забезпечення: забезпечення житлом, медичне обслуговування його і членів його сім'ї, у тому числі і після виходу на пенсію; г) правовий захист: захист державного службовця і членів його сім'ї від насилля, загрози, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків у порядку, передбаченому чинним законодавством; д) інші соціальні гарантії: обов'язкове соціальне страхування на випадок нанесення збитків майну у зв'язку з виконанням державним службовцем посадових обов'язків; обов'язкове державне страхування на випадок захворювання або втрати працездатності в період проходження державної служби; ж) належні матеріально-технічні умови служби: розміщення державного службовця; забезпечення необхідною технікою; своєчасне забезпечення документацією та інформацією, необхідною йому для виконання своїх посадових обов'язків, тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії:

1. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія / Біла-Тіунова Л.Р. – О. : Фенікс, 2011. – 540 с.
2. Біла Л.Р. Проведення у державній службі / Л.Р. Біла // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 317–341.
3. Ківалов С.В. Заохочувальні адміністративні процедури / Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Козачук Д.А. : монографія. – О. : Фенікс, 2011. – 168 с.

Публікації у фахових виданнях:

1. Біла Л.Р. Поняття та ознаки державної служби / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Юрид. л-ра, 1997. – Вип. 1–2. – С. 171–174.
2. Біла Л.Р. Особенности административной ответственности за коррупцию / Л.Р. Би́ла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць, – Вип. 9. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – С. 112–116.
3. Біла Л.Р. Правообмеження у державній службі / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – Вип. 10. – С. 51–56.

4. Біла Л.Р. Основні етапи проходження державної служби та їх правове забезпечення / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 11. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – С. 358–363.

5. Біла Л.Р. Поняття державно-службових відносин та їхня правова природа / Л.Р. Біла // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 1. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – С. 171–184.

6. Біла Л.Р. Конкурсне провадження у державній службі / Л.Р. Біла // Митна справа. – 2002. – № 5. – С. 93–98.

7. Біла Л.Р. Атестаційне провадження у державній службі / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 16. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – С. 296–302.

8. Біла Л.Р. Провадження щодо призначення на посаду державного службовця / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – Вип. 16. – С. 190–197.

9. Біла Л.Р. Характеристика основних принципів державної служби / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 18. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – С. 292–299.

10. Біла Л.Р. Деякі питання оцінки діяльності державних службовців / Л.Р. Біла // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 2. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – С. 70–82.

11. Біла Л.Р. Право на державну службу та механізм його реалізації / Л.Р. Біла-Тіунова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 19. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – С. 52–58.

12. Біла Л.Р. Теоретичні положення атестації державних службовців в Україні / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 26. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2005. – С. 28–39.

13. Біла Л.Р. Службова кар'єра: теоретико-правові питання / Л.Р. Біла // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 5. – О. : Юрид. л-ра, 2006. – С. 143–151.

14. Біла Л.Р. Щодо визначення поняття та змісту правового статусу державного службовця / Л.Р. Біла // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 6. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – С. 131–140.

15. Біла Л.Р. Посада як елемент правового статусу державного службовця / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. / голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : ПП «Фенікс», 2007. – Вип. 31. – С. 94–101.

16. Біла Л.Р. Державна посада: проблеми визначення та правового регулювання / Л.Р. Біла // Часопис адміністративістики. – 2007. – № 1. – С. 14–19.

17. Біла Л.Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць – Вип. 35. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – С. 49–54.

18. Біла Л.Р. Правовий статус державної посади: поняття і структура / Л.Р. Біла // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 216–219.

19. Біла Л.Р. Класифікація державних посад у Російській Федерації: питання теорії та правового регулювання / Л.Р. Біла // Кримський юридичний вісник. – Сімферополь, 2008. – Вип. 3(4). – 330 с. – С. 259–268.

20. Біла Л.Р. Держана посада як адміністративно-правова категорія / Л.Р. Біла-Тіунова // Митна справа. – 2008. – № 3. – С. 85–90.

21. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія / Л.Р. Біла-Тіунова // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 8 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – 328 с. – С. 142–154.

22. Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові аспекти управління державною службою в Україні / Л.Р. Біла-Тіунова // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : ПП «Фенікс», 2009. – Вип. 38. – С. 52–59.

23. Біла-Тіунова Л.Р. Становлення та розвиток наукової думки щодо службової кар'єри в Російській імперії кінця XVIII – початку XX ст. / Л.Р. Біла-Тіунова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 51. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2010. – С. 361–369.

24. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в адміністративній науці радянського періоду (20–60-х рр. XX ст.) / Л.Р. Біла-Тіунова // Митна справа. – 2010. – № 1. – С. 61–68.

25. Біла-Тіунова Л.Р. Функції Національного агентства України з питань державної служби / Л.Р. Біла-Тіунова // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Т. 10 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – 448 с. – С. 134–164.

Інші публікації, що додатково висвітлюють окремі питання дисертації:

1. Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / Біла Л.Р. – О. : Юрид. л-ра, 2000. – 75 с.

2. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – 304 с.

3. Ківалов С.В. Административное право Украины : учеб.-метод. пособ. – 2-е изд., перераб. и доп. / С.В. Кивалов, Л.Р. Би́ла. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 320 с.

4. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 328 с.

5. Ківалов С.В. Практикум зі спецкурсу «Організація державної служби в Україні» / Ківалов С.В., Біла Л.Р., Тодошак О.В. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 108 с.

6. Біла Л.Р. Адміністративний примус і відповідальність по адміністративному праву (Розд. IV); Адміністративні правовідносини (Гл. 3); Адміністративний нагляд (Гл. 23); Звернення громадян як спосіб забезпечення законності у державному управлінні (Гл. 24) / Л.Р. Біла // Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 896 с. – С. 58–63, 207–235, 309–323.

7. Ківалов С.В. Державна служба в Україні : підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 368 с.

8. Біла Л.Р. Законодавство про державну службу // Правничий довідник для професійних суддів; за заг. ред. С.В. Ківалова / Біла Л.Р. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 600 с. – С. 193–285.

9. Біла Л.Р. Обжалование решений, действенный либо бездействия субъектов избирательного процесса. Ответственность за нарушение избирательного законодательства / Л.Р. Біла // Закон Украины «О выборах Президента Украины» : комментарий / под общ. ред. проф. С.В. Кивалова и М.А. Баймуратова. – О. : Юрид. л-ра, 2004. – С. 428–269.

10. Ківалов С.В. Закон про державну службу : наук.-практ. коментар. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Фенікс, 2007. – 316 с.

11. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. – 3-є вид., перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2006. – 488 с.

12. Юридична енциклопедія для юнацтва / за ред. С.В. Ківалова, Ю.М. Оборотова. – О. : Юрид. л-ра, 2006. – 404 с. – С. 11–12, 15–17, 19, 88, 94, 106, 143, 176, 266.

13. Біла Л.Р. Адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства (Гл. 3) / Л.Р. Біла // Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 312 с. – С. 44–61.

14. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу» : наук.-практ. коментар / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 2-ге вид., змін. і доп. – О. : Фенікс, 2009. – 692 с.

15. Біла-Тіунова Л.Р. Государственная служба : [Введение в украинское право : учебник / под ред. С.В. Кивалова, Ю.Н. Оборотова] / Біла-Тіунова Л.Р. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – 768 с. – С. 666–681.

16. Ківалов С.В. Публічна служби в Україні : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.

17. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч. посіб. – 5-е вид. перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2011. – 400 с.

18. Ківалов С.В. Державна служба в Україні : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2011. – 184 с.

Тези доповідей:

1. Біла Л.Р. Гарантії законності застосування Закону України «Про державну службу» / Л.Р. Біла // 36. тез і доповідей на міжнар. наук.-практ. конф. молодих юристів. – К., 1996. – С. 137–139.

2. Біла Л.Р. Атестаційна процедура як процесуальна засада державної служби в Україні / Л.Р. Біла // Визначальні тенденції генези державності і права : зб. наук. праць міжнар. наук.-практ. конф. «Треті Прибузькі юридичні читання». – Миколаїв : Вид-во «Іліон», 2007. – 732 с.

3. Біла Л.Р. Адміністративно-правове регулювання службової кар'єри в Україні : міжнар. наук.-практ. конф. «Сучасні проблеми, тенденції і перспективи розвитку права в Україні» / Л.Р. Біла // Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету : збірник. – О. : Міжнар. гуманітар. ун-т, 2007. – Вип. 7. – С. 109–112.

4. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба і державна служба: проблеми співвідношення / Л.Р. Біла-Тіунова // Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : зб. доповідей щоріч. Всеукр. громад. слухань (Одеса, 24–25 вересня 2009 р.) / ред. кол. Т.В. Мотренко (голов. ред.) [та ін.]. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – 600 с. – С. 288–291.

5. Біла-Тіунова Л.Р. Теоретичний аспект управління державною службою в Україні / Л.Р. Біла-Тіунова // Держава і право: de lege praeterita, instante, future : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Миколаїв : Іліон, 2009. – 400 с. – С. 134–136.

6. Біла-Тіунова Л.Р. «Служба», «публічна служба» і «державна служба»: проблеми визначення і правового регулювання / Л.Р. Біла-Тіунова // Правове життя сучасної України : тези доповідей міжнар. наук. конф.; відп. секр. Ю.М. Оборотов. – О. : Фенікс, 2009. – 792 с. – С. 257–260.

7. Біла-Тіунова Л.Р. Структура правообмеження щодо вступу на державну службу / Л.Р. Біла-Тіунова // Генезис публічного права: від становлення до сучасності : міжнар. наук.-практ. конф., Миколаїв : Іліон, 2010. – 428 с. – С. 239–241.

8. Біла-Тіунова Л.Р. Відставка державного службовця / Л.Р. Біла-Тіунова // Правове життя сучасної України : тези доповідей міжнар. наук. конф. / відп. секр. Ю.М. Оборотов. – О. : Фенікс, 2010. – 808 с. – С. 285–287.

9. Біла-Тіунова Л.Р. Зайняття іншою оплачуваною діяльністю як правообмеження у державній службі / Л.Р. Біла-Тіунова // Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики : зб. доповідей щоріч. Всеукр. громад. слухань (Одеса, 15–17 вересня 2010 р.) / ред. кол. Т.В. Мотренко (голов. ред.) [та ін.]. – О. : Юрид. л-ра, 2010. – 304 с. – С. 15–17.

10. Біла-Тіунова Л.Р. Деякі питання оцінювання діяльності державних службовців / Л.Р. Біла-Тіунова // Правове життя сучасної України: матеріали міжнар. наук. конф. професор.-виклад. складу, 20–21.05.2011 р., м. Одеса. – Т. 2 / відп. ред. д-р юрид. наук В.М. Дрьомін // Національний ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2011. – 478 с. – С. 5–7.

11. Біла-Тіунова Л.Р. Щодо визначення структури службової кар'єри / Л.Р. Біла-Тіунова // Лідерство у державному управлінні : зб. доповідей щоріч. Всеукр. громад. слухань (Одеса, 21–23 вересня 2011 р.) / ред. кол. Т.В. Мотренко (голов. ред.) [та ін.]. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – 272 с. – С. 89–93.

АНОТАЦІЯ

Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2012.

Дисертацію присвячено науковому дослідженню службової кар'єри державного службовця, стану її правового регулювання та надання пропозицій щодо удосконалення інституту державної служби. Визначено поняття, особливості, види та принципи службової кар'єри, її співвідношення з поняттями «просування по державній службі» та «проходження державної служби». Виокремлено структуру службової кар'єри та надано характеристику її елементам. Визначено, що структуру службової кар'єри слід розглядати в широкому (набуття статусу державного службовця; просування по державній службі; оцінювання державного службовця; режим службової кар'єри; припинення державної служби) розумінні як проходження державної служби; і вузькому розумінні (просування за посадами; просування за рангами; заохочення) як просування по державній службі.

Визначено сучасний стан правового регулювання службової кар'єри та запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства про державну службу. Охарактеризовано організаційний аспект службової кар'єри, акцентовано увагу на правовому статусі державної посади. Визначено цілі, функції та механізм державного управління службовою кар'єрою, виокремлено та охарактеризовано суб'єктів, що здійснюють політичне та функціональне управління службовою кар'єрою. Визначено поняття та структуру режиму службової кар'єри, охарактеризовано її елементи, встановлено стан правового регулювання та надано пропозиції щодо його удосконалення.

Проаналізовано законодавства зарубіжних країн щодо регулювання службової кар'єри публічних службовців та визначено можливості запровадження ряду положень в умовах України. Запропоновано концепцію реформування інституту державної служби.

Ключові слова: службова кар'єра, принципи службової кар'єри, види службової кар'єри, правове регулювання службової кар'єри, структура службової кар'єри, режим службової кар'єри, особливості службової кар'єри, аспекти службової кар'єри.

АННОТАЦИЯ

Била-Тиунова Л.Р. Служебная карьера государственного служащего: теория и правовое регулирование. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одеса, 2012.

Диссертация посвящена научному исследованию служебной карьеры государственного служащего, состоянию ее правового регулирования и предоставлению предложений по усовершенствованию института государственной службы. Определены понятие, особенности, виды и принципы служебной карьеры, ее соотношение с понятиями «продвижение по государственной службе» и «прохождение государственной службы». Выделена структура служебной карьеры и охарактеризованы ее элементы. Определено, что структуру служебной карьеры следует рассматривать в широком (приобретение статуса государственного служащего; продвижение по государственной службе; оценивание государственного служащего; режим служебной карьеры; прекращение государственной службы) понимании как прохождение государственной службы; и в узком понимании (продвижение по должностям; продвижение по рангам; поощрение) как продвижение по государственной службе.

Как правовое явление служебная карьера характеризуется такими принципами: законность; политическая нейтральность; профессиональность и компетентность; конкурсность; объективность; гласность; приоритет публичных интересов; равенство доступа к служебной карьере; к) последовательность.

Служебную карьеру, как многофункциональное и многогранное явление, характеризуют такие аспекты: а) социальный; б) правовой; в) организационный; г) процедурный; д) структурный; ж) публично-индивидуальный.

Определено, что служебная карьера характеризуется тем, что она: а) является стратегической; б) является динамической; в) осуществляется во времени и в пространстве; г) неразрывно связана с государственной

деятельностью; д) является соединением индивидуальных и публичных интересов; ж) имеет конечным результатом успех; з) является возможной при условии взаимодействия государственного служащего и государства.

Установлено современное состояние правового регулирования служебной карьеры и предложены изменения и дополнения к действующему законодательству о государственной службе. Охарактеризован организационный аспект служебной карьеры, акцентировано внимание на правовом статусе государственной должности. Определены цели, функции и механизм государственного управления служебной карьеры, выделены и охарактеризованы субъекты, осуществляющие политическое и функциональное управление служебной карьерой. Определены понятие и структура режима служебной карьеры, охарактеризован ее элементный состав, установлено состояние правового регулирования и предоставлены предложения по его усовершенствованию.

Проанализированы законодательства зарубежных стран по регулированию служебной карьеры публичных служащих и определены возможности внедрения ряда положений применительно к Украине. Предложена концепция реформирования института государственной службы.

Ключевые слова: служебная карьера, принципы служебной карьеры, виды служебной карьеры, правовое регулирование служебной карьеры, структура служебной карьеры, режим служебной карьеры, особенности служебной карьеры, аспекты служебной карьеры.

SUMMARY

Bila-Tlunova L.R. Service career of a state servant: theory and legal regulation. – Manuscript.

Thesis gaining a scientific degree of a doctor of jurisprudence in special 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2012.

The dissertation is devoted to the scientific research of a service career of state servant, condition of its legal regulation and suggesting of propositions of further development of the state service institute. There are defined the term, specific features, types and principles of the service career, its correlation with terms “state service promotion” and “state service advancing”. There is separated a service career structure, and its elements are characterized.

Modern condition of the service career legal regulation is defined and changes and amendments to the current legislation on state service are suggested. The organizational aspect of the service career is characterized; the attention is devoted to the legal status of a state post. Aims, functions and mechanism of a service career state government are defined; subjects that carry out political and functional government of a service career are separated and characterized.

The term and structure of a service career regime is defined, its elements are characterized, condition of legal regulation is determined and propositions of its development are given.

There is analyzed an international states' legislation concerning public servants service career regulation and there are defined possibilities of implementation of some provisions in Ukraine. The concept of reformation of the state service institute is suggested.

Key words: service career, principles of service career, types of service career, legal regulation of service career, structure of service career, regime of service career, specific features of service career, aspects of service career.