

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ,  
МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

**ЗАДОЯ Іванна Іванівна**

УДК 35.075(043.3)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП  
ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса – 2013

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеському національному університеті імені І.І. Мечникова Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, доцент  
**МИКОЛЕНКО Олександр Іванович**,  
Одеський національний університет  
імені І.І. Мечникова,  
професор кафедри адміністративного  
та господарського права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**КУЗЬМЕНКО Оксана Володимирівна**,  
Національна академія внутрішніх справ,  
начальник кафедри адміністративного права  
і процесу;

кандидат юридичних наук, доцент  
**МАНЖУЛА Андрій Анатолійович**,  
Кіровоградський інститут розвитку людини  
Відкритого міжнародного університету  
розвитку людини «Україна»,  
завідувач кафедри адміністративного  
та кримінального права

Захист відбудеться 15 лютого 2013 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

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

Автореферат розісланий «11» січня 2013 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Одним із важливих прав громадян є право на доступ до державної служби. Право на доступ до державної служби є конституційним правом громадян, оскільки ч. 2 ст. 38 Конституції України закріпила, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а відповідно до ст. 22 Конституції України конституційні права гарантуються і не можуть бути скасованими, не допускається також звуження їхнього змісту та обсягу. Це означає, що Конституція України гарантує повну та ефективну реалізацію права громадян на доступ до державної служби незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Механізми доступу до державної служби, за допомогою яких реалізується це право, закріплено в адміністративному законодавстві і досить часто при їх проведенні цим правом нехтують, оскільки адміністративне законодавство орієнтується переважно на потреби держави, а не на інтереси громадянина, хоча утвердження й забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина розглядається як один із найважливіших пріоритетів у діяльності органів державної влади, інших державно-правових інститутів. Крім того, доступ до державної служби у деяких випадках регулюється нормами трудового права, тобто галуззю приватного права, при цьому право на доступ також фактично ігнорується.

При реалізації громадянами права на доступ до державної служби існує також проблема виокремлення сфери державної служби, в якій громадяни можуть реалізувати своє право на доступ, і ця сфера може не співпадати із законодавчим визначенням державної служби та її окремих видів, хоча для громадян визначення цієї сфери є надзвичайно важливим, оскільки при реалізації права на доступ до державної служби громадянам необхідно чітко розуміти, до яких саме органів необхідно звертатися для його реалізації.

Чинне законодавство, що регулює умови, обмеження, гарантії та порядок реалізації громадянами України права на доступ до державної служби, нині піддається фахівцями всебічному аналізу та удосконалюється з урахуванням існуючих прогалин та недоліків. Ці процеси підтверджуються і прийняттям Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI та низкою нормативно-правових актів, які мають набути чинності з 1 січня 2014 р. Та вже сьогодні можна констатувати: Україна перебуває на шляху реформування законодавства, що регулює право громадян України на доступ до державної служби.

Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби в дисертаційному дослідженні розглядаються з використанням як наукових праць учених, які займаються адміністративним правом, так і представників науки державного управління, трудового та інших галузей

права. Викладені в їхніх працях теоретичні положення та висновки дозволили більш повно і всебічно вивчити історіографію досліджень доступу до державної служби, охарактеризувати зміст права на доступ до державної служби, умови, обмеження та гарантії реалізації громадянами права на доступ до державної служби, а також правовідносини, пов'язані з реалізацією цього права, та проаналізувати законодавство, що регулює зазначені питання.

Науково-теоретичною основою дисертаційного дослідження стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, Л.Р. Білої-Тіунової, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, І.О. Василенко, В.О. Воробйова, В.А. Власова, Б.М. Габрічідзе, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.Д. Дубенко, О.А. Дьоміна, І.І. Євтихієва, А.І. Єлістратова, Ж. Зіллера, В.Г. Ігнатова, М.І. Іншина, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, Н.М. Колісніченко, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломосець, В.К. Колпакова, О.П. Коренєва, О.В. Кузьменко, О.Д. Лазор, О.Я. Лазора, Г.І. Лелікова, В.М. Манохіна, В.Я. Малиновського, А.А. Манжули, О.І. Миколенка, М.К. Нелідова, О.П. Ноздрачова, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенського, О.В. Оболенського, Д.М. Овсянка, І.М. Пахомова, А.Є. Пашерстника, О.В. Петришина, Г.І. Петрова, В.І. Попової, Ю.О. Розенбаума, С.М. Сєрьогіна, Ю.М. Старилова, С.Г. Стеценка, М.С. Студенікіної, С.С. Студенікіна, Ю.О. Тихомирова, О.І. Харитонової, Л.С. Явич, О.М. Якуби та ін.

Наукові напрацювання та теоретичні положення, сформульовані цими вченими, стали науково-теоретичною базою становлення та розвитку інституту державної служби. Під час проведення адміністративно-правової реформи, адаптації національного законодавства до законодавства європейських країн та реформування інституту державної служби з'ясувалося, що окремі аспекти залишаються невіршеними та потребують доопрацювання. Насамперед, це стосується адміністративно-правових засад реалізації права на доступ до державної служби, що й зумовило необхідність здійснення цього дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано у межах запланованих тем кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова «Механізм публічноправової і приватноправової регламентації суспільних відносин у адміністративно-політичній, соціально-культурній та господарській сферах» (державний реєстраційний номер 0112U002484).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у комплексному вивченні адміністративно-правових засад реалізації права на доступ до державної служби, виявленні прогалин у правовому регулюванні цього питання, обґрунтуванні необхідності внесення відповідних змін до вітчизняного законодавства та наданні пропозицій щодо його удосконалення.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких завдань: розглянути історіографію досліджень доступу до державної служби та визначити основні ідеї окремих періодів, які сформували підґрунтя для сучасних поглядів на доступ до державної служби;

охарактеризувати державну службу як сферу людської діяльності та як правове явище, в якому через відповідні правовідносини здійснюється реалізація права на доступ до державної служби;

з'ясувати співвідношення між правом на державну службу та правом на доступ до державної служби, виявивши їхні спільні риси та відмінності у сучасному українському праві;

визначити умови реалізації права на доступ до державної служби, порівняти їх з умовами в зарубіжних країнах та надати пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства;

охарактеризувати обмеження доступу до державної служби, їх правову природу, а також дослідити доцільність та обґрунтованість їх застосування; виявити та розкрити адміністративно-правові гарантії реалізації права на доступ до державної служби;

охарактеризувати адміністративно-правові відносини, в яких відбувається реалізація права на доступ до державної служби, та здійснити їх класифікацію;

охарактеризувати способи доступу громадян до державної служби з урахуванням публічних інтересів.

*Об'єктом дослідження є державна служба як правове явище.*

*Предметом дослідження є адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби.*

*Методи дослідження.* Методологічною основою роботи є сукупність методів наукового пізнання. У роботі використовуються як загальнонаукові методи пізнання об'єктивної дійсності, що базуються на діалектичному підході до об'єкта, який досліджується, так і окремі методи наукового пізнання. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати чинне законодавство та практику його застосування щодо регулювання державної служби, як сфери реалізації права, умов та обмежень реалізації права на доступ до державної служби (п. п. 1.2, 2.1, 2.2, р. 3). Метод правового аналізу було використано для вивчення змісту правових норм нормативних актів, що регулюють: адміністративно-правові гарантії, умови, обмеження, способи реалізації права на доступ до державної служби та правовідносини, пов'язані з реалізацією такого права (р. р. 2, 3). При здійсненні порівнянь положень вітчизняного законодавства та законодавства зарубіжних країн, що регулюють умови, обмеження та процедури реалізації права на доступ до державної служби, використано порівняльно-правовий метод (п. п. 2.1, 2.2, 3.2, 3.3). При формулюванні пропозицій стосовно удосконалення чинного законодавства щодо реалізації права на доступ до державної служби було використано історико-правовий метод та методи узагальнення

і синтезу (п. п. 1.1, 2.1, 2.2). Застосування логіко-семантичного та логіко-юридичного методів дозволило сформулювати авторські визначення понять «право на доступ до державної служби», «реалізація права на доступ до державної служби», «адміністративно-правові гарантії реалізації права на доступ до державної служби» (п. п. 1.3, 2.3).

Використання зазначених методів наукового пізнання дало змогу всебічно розглянути адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби та надати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання питання.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним монографічним дослідженням проблем адміністративно-правових засад реалізації права на доступ до державної служби, в якому, з урахуванням новітніх досягнень правової науки, національного законодавства та зарубіжного досвіду, сформульовано авторське бачення шляхів їх вирішення.

У дисертації обґрунтовуються поняття та висновки, що мають ознаки наукової новизни, а саме:

***уперше:***

визначено державну службу як сферу суспільної діяльності, в якій на відповідних адміністративно-правових засадах здійснюється не тільки задоволення публічних потреб у виконанні завдань та функцій держави, але й реалізація суб'єктивного права громадян на доступ до державної служби;

охарактеризовано умови, обмеження та гарантії як адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби;

запропоновано авторську класифікацію адміністративно-правових відносин, в яких здійснюється реалізація права на доступ до державної служби;

***удосконалено:***

теоретичну характеристику співвідношення права на державну службу, як більш загального явища, та права на доступ до державної служби, як його окремої складової;

теоретичні положення щодо змісту, доцільності та обґрунтованості адміністративно-правового регулювання умов та обмежень доступу до державної служби;

погляди на матеріально-правові та процесуально-правові елементи механізму адміністративно-правового регулювання при реалізації права на доступ до державної служби;

***набули подальшого розвитку:***

погляди на класифікацію служби, публічної служби, державної служби з метою визначення сфери реалізації права на доступ до державної служби;

визначення та характеристика адміністративно-правових гарантії реалізації права на доступ до державної служби.

положення щодо недостатнього системного адміністративно-правового регулювання способів заміщення посад на державній службі, внаслідок чого не завжди враховується необхідність забезпечення реалізації громадянами права на доступ до державної служби.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони можуть бути використаними у:

наукових дослідженнях – для подальшої розробки проблем теорії і практики забезпечення реалізації адміністративно-правових засад реалізації права на доступ до державної служби;

правотворчості – для розробки змін і доповнень до законодавства, що визначає умови та способи реалізації права на доступ громадян України до державної служби;

правозастосовній діяльності – з метою поліпшення практичної діяльності як суб'єктів управління, так і інших державних органів, а також громадян у сфері забезпечення реалізації ними права на доступ до державної служби;

навчальному процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників, методичних матеріалів, проведення занять із дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність», «Проблеми правового регулювання державної служби в Україні», «Проблеми державного управління».

**Апробація результатів дослідження.** Результати дисертаційної роботи обговорювалися на засіданні кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова.

Положення, окремі проблемні питання, пропозиції та висновки дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на: Міжнародній науково-практичній конференції «Шості осінні юридичні читання» (26–27 жовтня 2007 р., м. Хмельницький); Міжнародній науково-практичній конференції «Треті Прибузькі юридичні читання» (23–24 листопада 2007 р., м. Миколаїв); V Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (30–31 травня 2008 р., м. Луцьк); Міжнародній науково-практичній конференції «Сьомі осінні юридичні читання» (28–29 листопада 2008 р., м. Хмельницький,); Міжнародній науковій конференції «Сучасні перетворення Центральних і Східних Європейських держав та їх законів» (27–29 березня 2009 р., м. Люблін, Польща); VI Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (29–30 травня 2009 р., м. Луцьк); Міжнародній науково-практичній конференції «П'яті Прибузькі юридичні читання» (27–28 листопада 2009 р., м. Миколаїв); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (4–5 червня 2010 р., м. Луцьк); Міжнародній науково-практичній конференції «Дев'яті осінні юридичні читання» (12–13 листопада 2010 р., м. Хмельницький); Міжнародній науково-практичній конференції «Генезис

публічного права: від становлення до сучасності» (26–27 листопада 2010 р., м. Миколаїв); IV Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 20-й річниці незалежності України та 20-й річниці заснування інституту президентства в Україні, «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (21–22 травня 2011 р., м. Суми).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційної роботи знайшли відображення у 6 наукових статтях, 5 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, та в 11 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Структура роботи** визначається її метою та завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінок, із них основного тексту – 205 сторінок, список використаних джерел містить 328 найменувань і розташований на 33 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими планами, темами, мету, завдання, об'єкт та предмет дослідження, описано методи дослідження, сформульовано наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, подано відомості про їх апробацію та публікації, визначено структуру й обсяг роботи.

**Розділ I «Історичні та теоретичні засади адміністративно-правового регулювання права на доступ до державної служби»** складається з трьох підрозділів. У ньому розглянуто історіографію досліджень доступу до державної служби, державну службу як сферу реалізації права на доступ до служби та право на доступ до державної служби, як складову права на державну службу.

**Підрозділ 1.1. «Історіографія досліджень доступу до державної служби»** присвячено аналізу наукових праць учених, в яких розглядалися питання доступу до державної служби.

Проаналізовано наукові дослідження дореволюційного періоду (друга половина XIX – початок XX ст.) та зазначено, що їх особливістю було те, що інститут державної служби та окремі питання державної служби розглядалися науковцями у межах характеристики органів управління державою, в рамках якої науковці описували процедуру формування складу цих органів, вимоги, що висувалися до осіб, які претендували на заміщення тих чи інших посад, а також у межах висвітлення проблем державного управління та різних галузей права: державного права, поліцейського права тощо.

Серед відомих науковців цього періоду, які у своїх наукових працях розглядали теоретичні питання організації і нормативного регулювання державної служби, необхідно назвати: А.Я. Антоновича, І.Є. Андрєєвського,



А.І. Єлістратова, В.В. Івановського, М.М. Коркунова, М.О. Куплеваського, М.І. Лазаревського, О.Є. Назімова, М.К. Нелідова, В.М. Ренненкампа, М.М. Сперанського.

Радянський період досліджень доступу до державної служби, у свою чергу, розглянуто в три етапи: 1) дослідження інституту державної служби в рамках науки трудового права (з 20-х до середини 40-х рр. ХХ ст.), який характеризувався тим, що радянське законодавство, з урахуванням негативного ставлення до чиновництва, регулювало питання державної служби та державних службовців разом із правовим регулюванням праці звичайних робітників. У зв'язку із цим інститут державної служби все більше і більше підпадав під вплив норм трудового права і тому все частіше ставав предметом досліджень представників науки трудового права. Але, враховуючи особливості (умови та обмеження) заміщення деяких посад, учені-адміністративісти (В.А. Власов, І.І. Євтихійєв) продовжували вивчати інститут державної служби у межах адміністративного права. Спеціальне адміністративно-правове регулювання доступу до державної служби практично не здійснювалося та не досліджувалося; 2) дослідження інституту державної служби в рамках протиборства адміністративного і трудового права (друга половина 40-х рр. ХХ ст.) визначалися наявністю різних точок зору науковців із приводу віднесення державної служби до трудового (А.Є. Пашерстник) або ж до адміністративного права (С.С. Студенікін). Суттєвими досягненнями цього етапу можна назвати поступову зміну поглядів учених на галузеву приналежність інституту державної служби, у тому числі норм, що регулюють доступ до державної служби, та віднесення його до системи адміністративного права; 3) дослідження інституту державної служби як інституту адміністративного права (50-ті – 90-ті рр. ХХ ст.) відзначилися тим, що свої напрацювання з питань державної служби вчені висвітлювали не лише у підручниках з радянського адміністративного права, але й в окремих працях, в яких розглядали радянську державну службу та службовців радянського державного апарату. Що стосується питань доступу до державної служби, то науковці розглядали їх фрагментарно.

Серед праць цього періоду необхідно назвати роботи Ю.М. Козлова, В.М. Манохіна, І.М. Пахомова, Г.І. Петрова, В.І. Попової, Ю.О. Розенбаума, М.С. Студенікіної, Ю.О. Тихомирова, О.М. Якуби та ін.

Період незалежності (90-ті рр. ХХ ст. – теперішній час) відзначається підвищеною увагою науковців до інституту державної служби, про що свідчить значна кількість наукових досліджень, при цьому вони проводяться не лише в рамках адміністративного права, але й державної служби, державного управління та трудового права. Незважаючи на зосередженість багатьох науковців на проблемах державної служби, у наукових працях недостатньо уваги приділяється праву на доступ до державної служби. Крім того, при дослідженні доступу науковці акцентують увагу в основному на обмеженнях доступу та процедурних моментах, залишаючи поза увагою

умови та гарантії реалізації цього права. Важливим внеском у розвиток інституту державної служби цього періоду стали праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, І.П. Голосніченка, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалова, Н.М. Колісніченко, Г.І. Лелікова, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського та ін.

У підрозділі 1.2. *«Державна служба як сфера реалізації права на доступ до державної служби»* зосереджено увагу на проблемі виокремлення сфери державної служби, в якій громадяни можуть реалізувати своє право на доступ, та зазначено, що ця сфера може не співпадати із законодавчим визначенням державної служби та її окремих видів. Зазначено, що визначення цієї сфери є надзвичайно важливим, оскільки для реалізації права на доступ до державної служби громадянам необхідно чітко розуміти, до яких саме органів необхідно звертатися для реалізації цього права. Для визначення сфери реалізації права на доступ до державної служби з'ясовано співвідношення державної служби з такими суміжними категоріями, як «служба», «публічна служба», «служба в органах місцевого самоврядування».

У підрозділі 1.3. *«Право на доступ до державної служби як складова права на державну службу»* звертається увага на те, що право на доступ до державної служби вперше було закріплено у Конституції України 1996 року, хоча право на державну службу було закріплено трохи раніше в Законі України «Про державну службу» 1993 р.

З'ясовано, що право на доступ до державної служби є складовою (елементом) права на державну службу, яке включає також право на проходження державної служби. Розглянуто право на доступ до державної служби як передбачене законодавством України та гарантоване державою право громадян України при їх відповідності певним умовам та після проходження певних процедур заміщувати посади в державних органах та їх апаратах. Зазначено, що суб'єктами права на доступ до державної служби в Україні можуть бути лише її громадяни. та підкреслено, що аналогічна ситуація склалася у переважній більшості країн світу. Водночас зазначено, що деякі країни повністю або частково відмовилися від надання доступу особам, які не є громадянами відповідних держав.

Розділ 2 *«Адміністративно-правові умови, обмеження та гарантії реалізації права на доступ до державної служби»* складається з трьох підрозділів. У ньому визначено, охарактеризовано та проаналізовано умови, обмеження та гарантії реалізації права на доступ до державної служби.

У підрозділі 2.1. *«Умови реалізації права на доступ до державної служби»* увагу зосереджено на визначенні умов реалізації права на доступ до державної служби, детальній їх характеристиці та формулюванні пропозицій щодо доцільності закріплення тих чи інших умов на законодавчому рівні.

Обґрунтовано доцільність поділу умов реалізації права на доступ до державної служби на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні – умови,

яким повинні відповідати державні службовці будь-якого виду служби, і які мають бути чітко зазначеними в Законі України «Про державну службу». Спеціальні (додаткові) – умови, які додатково висуваються до осіб, що мають намір реалізувати своє право на доступ до державної служби у спеціалізованій або ж мілітаризованій державній службі та передбачаються у спеціальних нормативних актах, що їх регулюють.

Зазначено, що загальними умовами реалізації права на доступ до державної служби має бути закріплено такі: 1) громадянство України; 2) перебування у межах певного віку; 3) вільне володіння державною мовою; 4) повна вища освіта і професійна підготовка; 5) фізична (медична) придатність; 6) проходження конкурсного відбору або іншої процедури, передбаченої законодавством.

Визначено, що до спеціальних (додаткових) умов необхідно віднести умови щодо наявності стажу роботи у відповідній галузі, проживання на території України протягом певного часу, володіння іноземними мовами тощо. Доведено, що чітке визначення та закріплення на законодавчому рівні умов реалізації права на доступ до державної служби є необхідним для належної реалізації такого права громадянами та для недопущення неправомірних обмежень у процесі його реалізації.

У *підрозділі 2.2. «Обмеження реалізації права на доступ до державної служби»* зазначено, що обмеженнями реалізації права на доступ до державної служби є передбачені адміністративним законодавством обставини, на час існування яких особа тимчасово позбавляється можливості реалізувати право на доступ до державної служби.

Розглянуто та охарактеризовано такі обмеження щодо реалізації громадянами права на доступ до державної служби: 1) визнання особи в установленому порядку недієздатною; 2) визнання особи в установленому порядку обмежено дієздатною; 3) наявність в особі судимості, що є несумісною із зайняттям посади, судимості за вчинення умисного та корисливого злочинів; 4) накладення на особу адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення; 5) безпосередня підпорядкованість або підлеглисть особі, у разі прийняття на державну службу, особам, які є її близькими родичами чи свояками (близькими особами); 6) інші випадки, передбачені законами України.

Відзначено, що відсутність вичерпного переліку обмежень доступу громадян до державної служби у ст. 12 Закону України «Про державну службу» є негативним моментом, оскільки не дає змоги особі встановити наявність або відсутність у неї обставин, що унеможливають реалізацію нею права на доступ до державної служби.

Зазначено, що обмеження реалізації права на доступ до державної служби мають тимчасовий характер, оскільки після припинення їх існування особа отримує можливість реалізувати право на доступ.

У *підрозділі 2.3. «Адміністративно-правові гарантії реалізації права на доступ до державної служби»* зазначається, що недостатньо

визнати та закріпити в законодавстві права громадян, необхідно, щоб громадяни мали змогу реалізувати ці права, для цього потрібно гарантувати їх реалізацію. Таким чином, гарантії забезпечуватимуть фактичну можливість для громадян реалізувати право на доступ до державної служби та захистити його у разі порушення.

Реалізація права на доступ до державної служби забезпечується, в основному, нормами адміністративного права, тому важливими та необхідними для реалізації права на доступ до державної служби є адміністративно-правові гарантії. При здійсненні дослідження було охарактеризовано такі адміністративно-правові гарантії реалізації права на доступ до державної служби, як: право знати свої права; закріплення у нормативних актах адміністративних процедур щодо реалізації права на доступ до державної служби; адміністративно-процесуальні гарантії, що забезпечують перебіг (проведення) адміністративних процедур щодо реалізації цього права; закріплення порядку фактичної реалізації права на доступ до державної служби; діяльність громадян щодо здійснення захисту своїх прав; установлення відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані із здійсненням неправомірного сприяння призначенню особи на посаду.

**Розділ 3 «Адміністративно-правовий механізм реалізації права на доступ до державної служби»** складається з трьох підрозділів та присвячений дослідженню адміністративних правовідносин, пов'язаних з реалізацією права на доступ до державної служби, характеристики конкурсу як основного способу реалізації цього права та способів позаконкурсного заміщення посад.

*У підрозділі 3.1. «Адміністративні правовідносини, пов'язані з реалізацією права на доступ до державної служби»* з'ясовано, що реалізацію права на доступ до державної служби супроводжує і безпосередньо забезпечує комплекс адміністративних правовідносин.

За результатами здійсненого аналізу адміністративних правовідносин, які пов'язані з реалізацією права на доступ до державної служби, визначено сукупність цих адміністративних правовідносин та, в залежності від обов'язковості вступу до них особи для реалізації такого права, здійснено їх поділ на три групи: обов'язкові, умовно-обов'язкові та факультативні.

Обов'язковими визначено правовідносини, вступ до яких громадян при реалізації такого права є обов'язковим. Установлено, що до них належать правовідносини, пов'язані з: 1) перевіркою наявності або відсутності обмежень, пов'язаних з можливістю особи реалізувати право на доступ до державної служби; 2) декларуванням майнового стану і доходів; 3) проходженням конкурсу або іншої, передбаченої законом процедури; 4) прийняттям присяги державного службовця.

Умовно-обов'язковими названо правовідносини, вступ до яких є обов'язковим для особи лише у передбачених законодавством випадках і залежить від наявності певних законодавчо установлених умов (вимог)

при заміщенні тієї чи іншої посади або ж передбачається в документі про прийняття особи на державну службу. До цієї групи правовідносин віднесено правовідносини, пов'язані з: 1) проходженням випробування; 2) оформленням допуску до відомостей, які становлять державну таємницю; 3) встановленням медичної придатності.

Визначено, що факультативними є правовідносини, вступ до яких для реалізації особою права на доступ до державної служби не є обов'язковим, хоча при безпосередній реалізації такого права надає особам, які були суб'єктами таких відносин, певні переваги. До цієї групи правовідносин включено правовідносини, пов'язані з: 1) перебуванням особи у кадровому резерві; 2) проходженням стажування; 3) підготовкою особи до державної служби.

У підрозділі 3.2. *«Конкурс як спосіб реалізації права на доступ до державної служби»* зазначається, що основним і найбільш демократичним способом, який забезпечує реалізацію права на доступ до державної служби, є конкурс, переваги якого полягають у тому, що конкурсна процедура: 1) забезпечує створення рівних можливостей для всіх громадян при реалізації ними права на доступ до державної служби; 2) дозволяє забезпечити об'єктивність, прозорість та виключити протекціонізм і суб'єктивізм при реалізації громадянами права на доступ до державної служби; 3) забезпечує можливість оскарження рішення конкурсної комісії та рішення керівника державного органу.

Незважаючи на переваги конкурсної процедури, з позиції реалізації права на доступ до державної служби, вона також має й недоліки: 1) формування складу конкурсної комісії лише з працівників державного органу, в якому оголошено конкурс, не забезпечує абсолютної незалежності комісії у прийнятті рішення від керівництва цього органу; 2) законодавство не закріплює, в якому саме виданні публікується оголошення про проведення конкурсу та не називає офіційного засобу масової інформації, через який його також може бути поширено; 3) законодавство не передбачає, яким чином оголошення про проведення конкурсу доводиться до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс.

З'ясовано, що конкурс у різних його модифікаціях застосовується у більшості європейських країн, а також США, уже досить давно. В Україні ж інститут конкурсного заміщення посад державних службовців на законодавчому рівні було запроваджено Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. Ураховуючи важливість конкурсу для реалізації громадянами права на доступ до державної служби, здійснено детальний аналіз порядку проведення конкурсної процедури, на підставі чого виокремлено й охарактеризовано її стадії та етапи.

У підрозділі 3.3. *«Позаконкурсне заміщення посад у механізмі реалізації права на доступ до державної служби»* на підставі аналізу законодавства та наукової літератури з'ясовано, що процедурами (способами) позаконкурсного заміщення посад є: призначення, обрання

її зарахування. Для визначення доцільності виокремлення цих способів розглянуто та охарактеризовано кожен із них.

Зазначено, що найбільш поширеним способом позаконкурсного заміщення посад є призначення, суть якого полягає у тому, що наказом або іншим актом про призначення посадової особи їй надаються права розпорядчого характеру. Правове регулювання призначення здійснюється великою кількістю нормативно-правових актів, що пов'язано із значним переліком посад, право на доступ до яких реалізується шляхом призначення, та органів і посадових осіб, що наділені правом його здійснювати. На жаль, немає єдиного акта, який передбачав би всі випадки призначення осіб на державну службу та закріпив процедуру його проведення.

У контексті досліджуваного питання розглянуто процедуру призначення з виокремленням та характеристикою стадій та етапів її проведення, на підставі чого з'ясовано, що з точки зору реалізації права на рівний доступ до державної служби, призначення не забезпечує належної реалізації цього права, оскільки у процедурі призначення не передбачено публікацію оголошення про наявність вакантних посад, про умови доступу до них, не всі стадії та етапи мають строкові межі тощо. Особливістю реалізації права на доступ до державної служби шляхом призначення є те, що в передбачених законодавством випадках особи, які призначаються, отримують право на її проходження лише на певний період (наприклад, голови місцевих державних адміністрацій).

Розглянуто такий спосіб заміщення посад, як обрання (вибори), та зазначено, що в Законі України «Про державну службу» 1993 р. такий спосіб не передбачено, хоча у п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 р. № 423 «Про деякі питання застосування ст. ст. 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу» мова йде про можливість прийняття на державну службу державних службовців на посади керівників, які згідно із законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом.

Акцентується увага на тому, що, незважаючи на прогнози радянських учених про те, що виборність у майбутньому буде основним способом формування керівних кадрів державних органів, сьогодні на державній службі шляхом обрання заміщується досить незначне коло посад. Зазначено, що обрання (вибори), як процедура (спосіб) позаконкурсного заміщення посад, передбачається лише стосовно певних колегіальних органів та посад у них (Центральної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо), а в законодавчих актах, що регулюють діяльність цих органів, детально описується процедура його проведення. Зазначено, що, на відміну від державної служби, на службі в органах місцевого самоврядування цей спосіб заміщення посад активно використовується і чітко закріплений у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Обґрунтовано, що одним із способів позаконкурсного заміщення посад на державній службі є зарахування. На підставі аналізу наукових досліджень зазначено, що зарахування є досить цікавим і водночас дискусійним способом, який має як своїх прибічників (В.М. Манохін, Л.Р. Біла-Тіунова), так і супротивників (О.О. Гришковець). Законодавство ж взагалі не передбачає такого способу, хоча водночас закріплює випадки, коли особи приймаються на державну службу або заміщують ту чи іншу посаду не за конкурсом, не за призначенням і не шляхом обрання. У зв'язку із цим визначено за необхідне виокремлення та закріплення на законодавчому рівні такого способу заміщення посад, як зарахування, закріплення вичерпного переліку випадків його застосування, процедури проведення з визначенням строків і механізмів контролю, а також правами та обов'язками осіб, які реалізовуватимуть право на доступ шляхом використання цього способу, що, у свою чергу, сприятиме реалізації громадянами права на доступ до державної служби.

## ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення наукових праць різних галузей знань, сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання адміністративно-правових засад реалізації права на доступ до державної служби. До найбільш важливих висновків необхідно віднести:

1. Дослідженням доступу до державної служби займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці у різні історичні періоди розвитку.

Для досліджень доступу дореволюційного періоду характерним було те, що саме в цей період науковцями сформульовано визначення державної служби, чим визначено сферу доступу до неї для відповідних осіб; виокремлено ознаки державної служби, які дозволили відмежувати її від інших видів служби: здійснено її класифікацію, що вплинуло на зміст умов та обмежень, необхідних для доступу до неї; наведено визначення терміна «посадова особа» та охарактеризовано її основні ознаки, завдяки чому сформульовано нормативну «модель» особи, яка має отримувати доступ до відповідних посад; акцентовано увагу на необхідності розроблення загальних умов доступу осіб до державної служби.

Дослідження доступу до державної служби радянського періоду відзначилися тим, що вчені не могли вести мову про особливості доступу до державної служби, оскільки законодавство регулювало діяльність службовців так само, як і діяльність робітників; після зміни поглядів науковців щодо галузевої приналежності інституту державної служби вченими виокремлюються умови доступу до неї, обмеження такого доступу, правові підстави та способи заміщення посад на державній службі.

Особливістю досліджень доступу періоду незалежності було те, що дослідженнями інституту державної служби та окремих його елементів займалася значна кількість науковців у рамках вивчення питань адміністративного права, державної служби та державного управління, трудового права, але науковці при їх проведенні, намагаючись охопити усю сукупність питань інституту державної служби, недостатньо уваги приділяли праву на доступ до державної служби.

2. Державна служба як сфера реалізації права на доступ до служби обмежується службовою діяльністю в таких державних органах та їхньому апараті: 1) центральних органах виконавчої влади: міністерствах, службах, інспекціях, агентствах; 2) територіальних органах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих органах виконавчої влади: обласних, районних державних адміністраціях, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях; 4) апаратах органів державної влади, наприклад: апараті Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах судів, органів прокуратури, служби безпеки, внутрішніх справ, військових формувань тощо.

3. Право на доступ до державної служби – це передбачене законодавством України та гарантоване державою право громадян України при їх відповідності певним умовам та після проходження певних процедур заміщувати посади в державних органах та їх апаратах. Право на доступ до державної служби має подвійну природу: конституційно-правову та адміністративно-правову, оскільки саме право закріплено у Конституції України, а механізми його реалізації – в адміністративно-правових актах. Таким чином, без відповідного належного адміністративно-правового регулювання це право фактично не може бути реалізовано. Право на державну службу включає в себе дві складові (елементи): право на доступ до державної служби та право на проходження державної служби. У зв'язку із цим для практичної реалізації громадянами права на доступ до державної служби в адміністративному законодавстві необхідно виокремити перелік загальних умов, які забезпечать рівний доступ громадян до державної служби.

4. Умови реалізації права на доступ до державної служби – це передбачені адміністративним законодавством обставини, наявність яких надає громадянину можливість реалізувати конституційне право на доступ до державної служби, а відсутність – унеможливає таку реалізацію. Для належної реалізації права громадян на доступ до державної служби необхідно в Законі України «Про державну службу» 1993 р. та 2011 р. закріпити загальні умови доступу до неї, яким повинні відповідати державні службовці будь-якого виду служби, а спеціальні (додаткові) – передбачати у нормативно-правових актах, що регулюють окремі види державної служби.

5. Обмеження реалізації права на доступ до державної служби – це передбачені адміністративним законодавством обставини, на час існування



яких особа тимчасово позбавляється можливості реалізувати право на доступ до державної служби. Обмеження, пов'язані із прийняттям на державну службу, які перелічено в Законі України «Про державну службу» 1993 р. і які безпосередньо пов'язані з реалізацією громадянами права на доступ до державної служби, є недосконалими і потребують доопрацювання. Крім того, наявність словосполучення «інші випадки» є негативним моментом, оскільки не надає особі можливості визначити наявність або відсутність у неї обставин, що унеможливають реалізацію нею права на доступ до державної служби. У зв'язку із цим необхідно: 1) установити вичерпний перелік обмежень щодо доступу громадян до державної служби; 2) використовувати у різних нормативно-правових актах одну і ту ж термінологію та визначити чіткий зміст понять, що використовуються в законодавстві та пов'язані з обмеженнями права на доступ до державної служби.

6. Адміністративно-правові гарантії реалізації права на доступ до державної служби – це врегульована нормами адміністративного права система умов, засобів та способів, що спрямована на забезпечення створення сприятливих умов для реалізації законодавчо закріпленого права громадян на доступ до державної служби. Адміністративно-правовими гарантіями реалізації права на доступ до державної служби є: 1) право знати свої права; 2) закріплення адміністративних процедур щодо реалізації права на доступ до державної служби у нормативних актах; 3) адміністративно-процесуальні гарантії, що забезпечують перебіг (проведення) адміністративних процедур щодо реалізації права на доступ до державної служби; 4) закріплення порядку фактичної реалізації права на доступ до державної служби; 5) діяльність громадян щодо здійснення захисту своїх прав; 6) встановлення відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані зі здійсненням неправомірного сприяння призначенню особи на посаду.

7. Установлено, що для реалізації права на доступ до державної служби громадянину потрібно не лише відповідати законодавчо встановленим умовам реалізації такого права, не мати щодо реалізації такого права обмежень, але й стати учасником комплексу адміністративних правовідносин, пов'язаних з реалізацією такого права, та без яких реалізація цього права є неможливою. Участь громадянина у цих правовідносинах в одному випадку є обов'язковою, у другому – не обов'язковою, а в третьому – обов'язковою за наявності певних умов. У зв'язку із цим адміністративні правовідносини, пов'язані з реалізацією громадянами права на доступ до державної служби, поділено на три групи: обов'язкові, факультативні та умовно-обов'язкові. Установлено, що відмова громадянина від участі в обов'язкових правовідносинах або ж завершення цих правовідносин без позитивного результату тягне за собою неможливість реалізації ним права на доступ до державної служби. Що ж стосується участі громадянина у факультативних правовідносинах, то вона, не будучи обов'язковою, надає громадянину переваги, порівняно з іншими особами, що не брали

участі у таких правовідносинах, при безпосередній реалізації ними права на доступ до державної служби.

8. Основним і найбільш сприятливим способом реалізації права на доступ до державної служби є конкурс, характерними особливостями якого є те, що: 1) конкурсній процедурі дає початок самовисування особи, тобто особа самостійно заявляє про свій намір реалізувати право на доступ до державної служби; 2) детальна регламентація проведення конкурсної процедури створює рівні можливості для всіх громадян при реалізації ними права на доступ до державної служби; 3) конкурс є найбільш демократичною процедурою, яка дозволяє забезпечити об'єктивність, прозорість та виключити протекціонізм і суб'єктивізм під час реалізації громадянами права на доступ до державної служби; 4) конкурс дозволяє сформувати професійний, політично нейтральний корпус державних службовців, здатний чітко й ефективно вирішувати в інтересах особистості і суспільства завдання держави; 5) конкурсна процедура стимулює претендентів до удосконалення своїх навичок, оволодіння більшим обсягом знань.

9. Окрім конкурсу, в механізмі реалізації права на доступ до державної служби використовуються й такі позаконкурсні процедури (способи) заміщення посад, як: призначення, обрання та зарахування:

1) особливістю призначення є те, що ця процедура, по-перше, застосовується лише щодо певного переліку посад, передбаченого законодавством. На жаль, немає єдиного нормативного акта, який передбачив би вичерпний перелік цих посад. По-друге, призначення здійснюється особою або органом, що є вищим за підпорядкуванням щодо особи, яку призначають на посаду. По-третє, практично реалізується шляхом здійснення такого призначення обмеженим колом осіб та за допомогою адміністративного акта, що закріплює вступ громадянина на державну службу й заміщення ним відповідної посади, який є взаємопогоджувальним, оскільки його прийняття є неможливим без згоди особи, яку призначають цим актом;

2) специфіка обрання (виборів) полягає у тому, що: по-перше, спеціальними нормативно-правовими актами визначаються види державних органів (колегіальні державні органи) і конкретні посади у цих органах, які заміщуються у порядку виборності, та детально описується процедура їх проведення; по-друге, обрання має свої особливості з точки зору процедури: обранню підлягають лише особи, які входять до кола тих, хто має право обирати, питання про обрання особи вирішується колегіально і при цьому, з метою забезпечення участі у ньому більшості, встановлюється кворум;

3) виокремлення зарахування як способу, за допомогою якого реалізується право на доступ до державної служби, є досить дискусійним, але необхідним, оскільки чинне законодавство передбачає випадки, коли громадяни реалізують таке право, не проходячи ані конкурсної процедури, ані процедури призначення, ані процедури обрання.

10. На підставі здійсненого дослідження запропоновано:

1) викласти ст. 4 Закону України «Про державну службу» 1993 р. та ч. 1 ст. 15 Закону України «Про державну службу» 2011 р. в такій редакції: «Право на доступ до державної служби мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які досягли 18 років, вільно володіють державною мовою, здатні за станом здоров'я виконувати посадові обов'язки, одержали вищу освіту і професійну підготовку та пройшли в установленому порядку конкурсний відбір або іншу процедуру, передбачену законодавством»;

2) ст. 12 Закону України «Про державну службу» 1993 р. та ч. 2 ст. 15 Закону України «Про державну службу» 2011 р. викласти в такій редакції: «Не можуть бути прийняті на державну службу особи, яких: 1) визнано рішенням суду, що набрало законної сили, недієздатними або обмежено дієздатними; 2) мають не зняту або не погашену судимість; 3) притягалися до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення протягом року з дня притягнення до такої відповідальності; 4) у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядкованими або підлеглими близьким їм особам; 5) мають захворювання, які перешкоджають вступу на державну службу, підтверджені висновком медичної установи; 6) подали підроблені документи або зазначили неправдиві відомості; 7) входять до складу органу управління чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку»;

3) ст. 15 Закону України «Про державну службу» 1993 р. та ст. 17 Закону України «Про державну службу» 2011 р. доповнити окремою частиною такого змісту: «Громадяни приймаються на державну службу: за конкурсом, за призначенням, на підставі обрання та зарахування»;

4) абз. 2 ч. 4 ст. 20 Закону України «Про державну службу» 2011 р. викласти в такій редакції: «Програма іспиту (тестів) розробляється та затверджується Національним агентством України з питань державної служби і доповнюється переліком питань, що безпосередньо регулюють сферу діяльності відповідного державного органу та затверджується керівником цього органу»;

5) п. 10 Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затв. постановою КМУ від 15 лютого 2002 р. № 169, та п. 3.1. Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 березня 2012 р. № 43, викласти в такій редакції: «Державний орган, в якому проводиться конкурс, зобов'язаний опублікувати оголошення про проведення конкурсу в офіційному друкованому виданні органів державної влади або органів місцевого самоврядування тієї адміністративно-територіальної одиниці, у межах якої територіально розташований державний орган, а в разі можливості – додатково поширити оголошення через інші офіційні засоби масової інформації. Необхідно

розмістити оголошення на офіційному сайті державного органу та довести його до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс, шляхом розміщення оголошення про наявні вакансії в загальнодоступному місці за місцем розташування органу та на апаратних нарадах керівників структурних підрозділів цього органу із зобов'язанням їх повідомити цю інформацію співробітникам підрозділів. У будь-якому з перелічених способів інформування осіб про проведення конкурсу необхідно здійснити не пізніше ніж за місяць до початку конкурсу»;

б) доповнити п. 5 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про державну службу» 2011 р. та п. 4.1. Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 березня 2012 р. № 43, положенням про те, що: «Копія трудової книжки, яку особа подає для участі у конкурсі, має бути завірена підприємством, установою, організацією або державним органом, в якому претендент працює. Якщо претендент безробітний, то таку копію завіряє служба персоналу державного органу, в якому оголошено конкурс».

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Никисла (Задоя) І.І. Конкурсний відбір – важлива складова формування висококваліфікованого корпусу державних службовців / І.І. Никисла (Задоя) // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Вип. 33 / голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Фенікс, 2008. – С. 89–95.

2. Задоя І.І. Правове регулювання припинення державно-службових відносин / І.І. Задоя // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 44. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – С. 126–131.

3. Задоя І.І. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу: теоретико-правовий аналіз / І.І. Задоя // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 61 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – С. 276–284.

4. Задоя І.І. Способи позаконкурсного заміщення посад на державній службі / І.І. Задоя // Південноукраїнський правничий часопис. Науковий журнал. – О. : Одеський держ. ун-т внутрішн. справ, 2011. – № 3. – С. 187–190.

5. Задоя І.І. Класифікації державних посад / І.І. Задоя // Правова держава: фахове наукове видання. – О. : Астропринт, 2012. – № 14. – С. 242–248.

6. Задоя І.І. Правові умови виникнення державно-службових відносин при прийнятті на державну службу / І.І. Задоя // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. «Шості осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 26–27 жовтня 2007 р.). – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2007. – С. 44–46.

7. Никисла (Задоя) І.І. Конкурсний відбір – правовий спосіб реалізації конституційного права громадян на доступ до державної служби / І.І. Никисла (Задоя) // *Визначальні тенденції генезису державності і права : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «Треті Прибузькі юридичні читання»* (м. Миколаїв, 23–24 листопада 2007 р.) / за ред. В.І. Терентьєва, О.В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2007. – С. 313–316.

8. Никисла І.І. Стажування – основний вид практичної підготовки державних службовців / І.І. Никисла // *Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. статей за матеріалами V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 30–31 травня 2008 р.)* / уклад. Т.Д. Климчук. – Луцьк : Волинська обл. друкарня, 2008. – С. 159–161.

9. Никисла (Задоя) І.І. Продовження строку перебування на державній службі: об'єктивна необхідність чи прогалина в законодавстві? / І.І. Никисла (Задоя) // *Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. «Сьомі осінні юридичні читання»* (м. Хмельницький, 28–29 листопада 2008 р.). – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2008. – С. 112–113.

10. Ivanna Nykysla. The topical issues of the Ukrainian Public Service transformation on the way of European integration // *The International Scientific Conference: «Current Transformation of Central and East European States and Their Laws»* (Lublin, 27–29 March 2009) : publication of the materials. – Lublin. – P. 362–366.

11. Никисла (Задоя) І.І. Правове регулювання етики державних службовців / І.І. Никисла (Задоя) // *Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. статей за матеріалами VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 29–30 травня 2009 р.)* / уклад. Т.Д. Климчук. – Луцьк : Волин. обл. друкарня, 2009. – С. 242–245.

12. Задоя І.І. Пагронатна служба – особливий інститут державної служби / І.І. Задоя // *Держава і право: de lege praeterita, instante, future : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Миколаїв, 27–28 листопада 2009 р.)*. – Миколаїв : Іліон, 2009. – С. 142–143.

13. Задоя І.І. Щорічне оцінювання виконання державними службовцями покладених на них завдань та обов'язків / І.І. Задоя // *Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. статей за матеріалами VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 4–5 червня 2010 р.)* / уклад. Н.І. Вознюк, Т.Д. Климчук та ін. – Луцьк : Волин. обл. друкарня, 2010. – С. 177–180.

14. Задоя І.І. Чи потрібно вводити на державній службі дрес-код? / І.І. Задоя // *Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. «Дев'ять осінні юридичні читання»* (м. Хмельницький, 12–13 листопада 2010 р.). – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту управління та права, 2010. – С. 34–35.

15. Задоя І. Моделі державної служби: зарубіжний досвід та ситуація в Україні / І. Задоя // *Генезис публічного права: від становлення*

до сучасності : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова, В.О. Тулякова, О.В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2010. – С. 264–266.

16. Задоя І.І. Види державної служби в Україні та досвід зарубіжних країн / І.І. Задоя // Держава і право: проблеми становлення і розвитку : зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 20-й річниці незалежності України та 20-й річниці заснування інституту президентства в Україні (м. Суми, 21–22 травня 2011 р.) / Сумська філія Харків. націонал. ун-ту внутрішн. справ. – Суми : Університетська книга, 2011. – С. 399–341.

17. Задоя І.І. Самоменеджмент в діяльності державних службовців / І.І. Задоя // Культура народів Причорномор'я : научный журнал. – Симферополь : Межвузовский центр «Крым», 2011. – № 204. – С. 106–109.

## АНОТАЦІЯ

**Задоя І.І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2013.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правових засад реалізації права на доступ до державної служби.

Розглянуто історіографію досліджень доступу до державної служби в різні періоди та визначено їхні характерні особливості. Визначено сферу реалізації права на доступ до державної служби. З'ясовано співвідношення між правом на державну службу та правом на доступ до державної служби, визначено їхні спільні риси та відмінності.

Проаналізовано умови реалізації права на доступ до державної служби, порівняно їх з умовами у зарубіжних країнах та надано пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства. Охарактеризовано обмеження доступу до державної служби, досліджено доцільність та обґрунтованість їх застосування. Виявлено та охарактеризовано адміністративно-правові гарантії реалізації права на доступ до державної служби.

Розглянуто адміністративно-правові відносини, в яких відбувається реалізація права на доступ до державної служби, здійснено їх класифікацію. Досліджено конкурс як основний спосіб забезпечення відкритого доступу громадян до державної служби, а також з'ясовано основні риси та можливості використання позаконкурсних способів заміщення посад у механізмі реалізації права на доступ до державної служби.

**Ключові слова:** державна служба, право на доступ до державної служби, умови реалізації права на доступ до державної служби, обмеження реалізації права на доступ до державної служби, гарантії реалізації права на доступ до державної служби, конкурс, призначення, обрання, зарахування.

## АННОТАЦИЯ

**Задоя И.И.** Административно-правовые основы реализации права на доступ к государственной службе. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2013.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правовых основ реализации права на доступ к государственной службе.

Рассмотрена историография исследований доступа к государственной службе в различные периоды с указанием характерных особенностей соответствующих периодов. Путем выяснения соотношения государственной службы с такими сходными категориями, как «служба», «публичная служба», «служба в органах местного самоуправления», определена сфера реализации права на доступ к государственной службе. Выяснено соотношение между правом на государственную службу и правом на доступ к государственной службе, определены их общие черты и отличия.

Проанализированы и детально охарактеризованы условия реализации права на доступ к государственной службе, а также осуществлено их сравнение с условиями, предусмотренными законодательством зарубежных стран, на основании чего сформулированы предложения по усовершенствованию отечественного законодательства. Исследованы также ограничения доступа к государственной службе, рассмотрена целесообразность и обоснованность их применения. Кроме того, определена и охарактеризована совокупность административно-правовых гарантий реализации права на доступ к государственной службе.

Рассмотрены административно-правовые отношения, в которых происходит реализация права на доступ к государственной службе, осуществлена их классификация. Обоснована необходимость и целесообразность участия лиц в этих отношениях, а также указаны преимущества, предоставляемые законодательством лицам, ставшим участниками этих отношений, в процессе реализации ими права на доступ к государственной службе.

Исследован конкурс, как основной способ обеспечения открытого доступа граждан к государственной службе, а также выявлены основные черты и случаи использования внеконкурсных способов замещения должностей в механизме реализации права на доступ к государственной службе.

**Ключевые слова:** государственная служба, право на доступ к государственной службе, условия реализации права на доступ к государственной службе, ограничения реализации права на доступ

к государственной службе, гарантии реализации права на доступ к государственной службе, конкурс, назначение, избрание, зачисление.

## SUMMARY

**Zadova I.I. Administrative and legal foundations of the realization of the access right to the state service.** – Manuscript.

The candidate thesis in law within specialization 12.00.07 administrative law and procedure; financial law; information law – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2013.

The dissertation is dedicated to the complex research on Administrative Law basis of the state service right realization.

In these theses the historiography of scientific research of the access to the state service was discussed. This dissertation clearly identifies all the historical periods of the access to the state service throughout centuries. The outcome of such detailed research is that the features of all the periods were identified and described. Another important aspect, which was defined, is the measures of the realization of the right to access to the state service. This dissertation shows a correlation between the right to the state service and the right of access to it and such a comparison makes clear common and distinguishing features between them.

The conditions, which are required, for the realization of the right of the access to the state service were analyzed and they were compared with conditions in foreign countries. This comparison led to some practical proposals, which are able to improve the present Ukrainian legislation in this field. At the same time, restrictions upon access to the state service were not overlooked and deep research was done. As a result, expediency and reasonableness of the application of such restrictions were considered. This research identified and characterized administrative and legal guaranties of the realization of the right of the access to the state service.

Another aspect, which was considered in the research, is administrative and legal environment and relations in which the right is applied and these relations were clearly identified in these candidate theses. A contest was considered as the main opportunity of open access of citizens to the state service. However, other possibilities were not overlooked and this candidate dissertation considers not competitive ways of access to the state service in the light of realization of the right of the access to the state service.

**Key words:** state service, the right of access to the state service, the conditions of the realization of the right, restrictions upon realization of the right of the access to the state service, guarantees of the realization of the right of the access to the state service, a contest, an appointment, an election, anointment.