

УДК 35.85(477)

М.І. ІНШИН, докт. юрид. наук, проф., Київський національний університет ім. Т. Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Ключові слова: правове регулювання, державна служба, перспективи розвитку

Запроваджене Президентом України реформування державної служби та започаткована оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, що має на меті усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, забезпечення належного правового регулювання службово-трудова відносин державних службовців набуває особливої актуальності, оскільки супутні оптимізації численні звільнення, скорочення та переведення ставлять під загрозу гарантований Конституцією України рівень реалізації громадянами своїх трудових прав, зокрема й в умовах проходження державної служби.

На жаль сучасний стан правового регулювання службово-трудова діяльності державних службовців дійсно відстає від потреб і функцій демократичного суспільства, а отже потребує термінового удосконалення в межах започаткованого реформування всієї системи державної служби. Передусім це стосується визначення місця і ролі державної служби, впорядкування багатьох питань проходження державної служби громадянами України, зокрема, порядку виникнення, розвитку й припинення службово-трудова відносин, відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових

обов'язків. Багато нормативних актів у сфері службово-трудова правовідносин державних службовців не відповідають вимогам сьогодення і потребують свого удосконалення.

Крім цього, важливо наголосити на тому, що державна служба – це динамічне та багатофункціональне системне явище об'єктивної дійсності, на існування та функціонування якого впливає чимало факторів зовнішнього та внутрішнього середовища. Таке явище потребує всебічного дослідження, вироблення нового підходу до розуміння та усвідомлення його сутності, змісту, ролі та місця в забезпеченні функціонування держави, захисту прав та свобод людини і громадянина, у становленні громадянського суспільства, досягненні цілей демократичних нововведень, забезпеченні економічного розвитку. Для вивчення такого об'єкту необхідні нові методологічні підходи та інструменти.

Варто відзначити, що у сучасній правовій науці поки що немає повної цілісної теорії системи державної служби. Ще й сьогодні частина науковців уявляють систему державної служби як функціонально впорядкований та організований об'єкт [1, с.20]. Така ситуація пов'язана, насамперед, із тим, що теорія державної служби має міждисциплінарний характер. При цьому існує два рівня підходів до розв'язання проблеми побудови цілісної теорії системи державної служби. Перший рівень – це теорії державного управління, що в методологічному плані є частинами більш загальних політико-економічних та соціально-філософських концепцій, які розглядають механізми функціонування держави з загальних позицій сучасних наукових теорій. Другий рівень – прикладні теорії організації та управління, що забезпечують наукову базу для створення і апробації рекомендацій з вдосконалення державного управління та державної служби. Таким чином, як вірно вказує В.Б. Авер'янов, «дослідження системи державної служби та побудова її загальної теорії –

складна, багатоаспектна проблема, яка поки що не отримала цілісної наукової інтерпретації» [2, с.15]. Водночас, поступово виробляються поняття та категорії теорії державної служби, формуються певні концепції її розвитку, розробляються різноманітні підходи до вирішення проблем в даній сфері.

Насамперед, вивчення сучасного стану методологічних питань державної служби потребує визначення поняття «методологія теорії державної служби», під якою Є.С. Чорног пропонує розуміти сукупність принципів та методів дослідження державної служби [3, с.21]. Серед принципів теорії державної служби виділяють: принцип об'єктивності наукового пізнання державної служби; принцип обґрунтованості пізнання державної служби. Серед методів – загальнонаукові та конкретно-наукові.

Серед методологічних питань державної служби в першу чергу виділяється дослідження її з різних аспектів. Так, О.Ю. Оболенський підтримує позицію Ю.М. Старілова, який виділяє такі аспекти державної служби: соціальний, політичний, правовий, соціологічний, організаційний, процесуальний, моральний [4, с.60–61]. В свою чергу, Ю.П. Битяк вважає, що традиційно державну службу розглядають у трьох аспектах: соціальному, політичному і правовому [5, с.32]. Одночасно вчений підкреслює, що поняття державної служби має бути комплексним, враховувати всі аспекти, але при його виробленні слід відмовитись від ряду елементів, які можуть розглядатися як самостійні явища або такі, що несуттєво впливають на поняття державної служби. Тому він надає наступне визначення державної служби: «Державна служба – це здійснювана на основі Конституції, законів України діяльність по формуванню апарату державних органів та інших державних організацій, професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та державних організаціях, з практичного виконання функцій та соціально важливих завдань держави, забезпечення прав і свобод громадян, яка оплачується за рахунок

державних коштів» [5, с.56].

Аналіз проблем понятійно-категоріального апарату державної служби дозволяє виокремити чотири основні аспекти, які відзначаються переважною більшістю дослідників державної служби: соціальний, політичний, правовий та організаційний. Важливість соціального змісту державної служби відзначається практично всіма дослідниками даної проблематики. Наприклад, В.А. Козбаненко зазначає, що в соціальному плані інститут державної служби представляє собою орган взаємодії суспільства і держави, держапарату та громадських структур, держслужбовця й громадянина. У цьому сенсі система держслужби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей у різних соціальних відносинах, породжуваних потребами, інтересами та звичками. Саме на державну службу покладається вирішення завдань щодо забезпечення соціальних гарантій та прав громадян, визначених законодавством [6, с.629–630].

«Сучасний правовий інститут державної служби – висловлює свої міркування В.Б. Авер'янов – це, насамперед, система правових норм, що регулюють відносини, які складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Державна служба, продовжує вчений, – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби» [7, с.181–182]. Крім того, С.Д. Дубенко, досліджуючи правовий аспект державної служби, зазначає, що цей інститут є системою правових норм, які регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов'язки, обмеження, заборони, стимулю-

вання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення і припинення службових відносин [8, с.131]. Отже, соціальний аспект є первинним відносно інших характерних сутнісних ознак державної служби.

Є.С. Черноног вважає, що організаційний інститут державної служби є сукупністю: організаційних структур державного управління; систем добору, розстановки та мотивації кадрів, постійного підвищення їх кваліфікації; типів та методів планування; організаційно-розпорядчих актів, норм та стандартів управління; управлінських процедур; стилів управління; систем комунікацій; інформаційного забезпечення управління, тощо [3, с.17–18]. Організаційний аспект державної служби А.В. Оболонський пов'язує зі структурно-функціональними елементами державного апарату. На його думку, вона становить собою систему, що складається з наступних елементів: формування організаційних і процесуальних основ діяльності державного апарату, побудова і правовий опис ієрархії посад, виявлення, оцінка, стимулювання та відповідальність державних службовців [9, с.132]. Таким чином, з організаційної сторони державна служба представляє собою систему, що складається з: формування організаційних і процесуальних засад діяльності державного апарату, побудови і правового опису ієрархії посад, виявлення, оцінки, стимулювання та відповідальності працівників.

В.Г. Ігнатов, розглядаючи поняття державної служби, наголошує не тільки на сукупності правових, соціальних та організаційних норм щодо виконання функцій держави, але й на публічно-правових відносинах між державою і державним службовцем щодо умов, методів і результатів служіння державі й суспільству [10, с.320]. На нашу думку, службово-трудова сторона державної служби є очевидним: державна служба є різновидом суспільно-корисної діяльності, представляє собою особливий вид праці, в якому, хоча й зайняття посад державних службовців на ос-

нові конкурсу чи за призначенням є досить поширеними формами, а контрактна (трудова угода) ще не набула поширення та відповідного застосування, в цьому проявляються диференціація та особливості державної служби як виду трудової діяльності. Наявність трудової діяльності обумовлює виникнення трудових відносин, однак, з урахуванням особливостей державної служби, ці відносини є службово-трудова і, відповідно, також потребують вивчення при дослідженні державної служби.

Існують й інші підходи до визначення державної служби. Так, О.П. Ноздрачов розглядає державну службу як форму участі громадян у здійсненні цілей і функцій держави; форму реалізації зв'язку між відносинами держави, суспільства, закону і громадянина; механізм формування, реалізації й удосконалення інститутів державної влади і державного управління; комплекс правових інститутів, що регулюють здійснення державної влади, державного управління; соціальний інститут – спільності, професійної корпорації осіб, які практично виконують ці функції згідно зі своїм правовим статусом; систему державних органів, метою яких є виконання державних завдань і функцій [11, с.36]. Г.В. Атаманчук визначає її як «особливий різновид управлінської діяльності» [12, с.26]. Отже, державна служба представляє собою невід'ємну частину державного управління, є його провідником та, з одного боку, втілює всі поставлені перед державою завдання, з іншого – є об'єктом управлінського впливу.

Серед методологічних питань державної служби важливе місце посідає не лише теорія, а й практика, якій притаманне використання та оперування власними базовими поняттями. Наприклад, поняття державної служби розкривається в Законі України «Про державну службу»: це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, щодо практичного виконання завдань та функцій

держави (ст.1) [13]. В наданому визначенні містяться такі терміни, що розкривають суть державної служби: професійна діяльність, посада, державний орган, апарат, одержання заробітної плати за рахунок державних коштів. Ю.П. Битяк вважає, що поняття державної служби, надане в Законі України «Про державну службу», є удачею українських законодавців [7, с.196], оскільки воно дійсно в цілому поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності. Але вчений наголошує на тому, що «з плином часу воно потребує відповідного уточнення, та й запропоноване воно було на початку розбудови Української державності, до прийняття Конституції, інших законів, важливих концепцій та програм реформування систем і напрямів державної діяльності» [5, с.56–57]. Саме необхідністю вдосконалення поняття державної служби з тим, щоб воно відповідало не тільки дійсності, але й виражало характерні риси державної служби, до побудови якої в Україні прагне законодавець, і пояснюється наявність багаточисленних визначень вказаного поняття з різних аспектів, в різних сферах дослідження, з різними акцентами у розкритті сутності державної служби.

Серед спірних питань теорії державної служби необхідно відмітити проблему обґрунтованості віднесення до державних службовців органів місцевого самоврядування, політичних діячів, суддів, прокурорів, тощо. Викликає гострі дискусії і питання визначення правового статусу службовців державних підприємств і установ, оскільки практика багатьох розвинених західних країн свідчить про те, що вони належать до державних службовців, в той же час в Україні до державних службовців законодавством віднесено тільки службовців державних органів та їх апарату. Тісно пов'язаним із завданням визначення кола осіб, що відносяться до державних службовців, та їхніх характерних ознак є встановлення єдиного для всіх галузей поняття посадової особи. Цю проблему повно окреслює В.Б. Авер'янов, вказуючи,

що, по-перше, необхідно чіткіше окреслити зміст державної служби: а) це служба лише в органах державної влади; 2) або й на державних підприємствах, у державних установах; по-друге, управлінські відносини неможливі без владного суб'єкта, тому вчені єдині у визнанні владної природи повноважень посадової особи як суттєвої ознаки створюваного визначення; по-третє, подолання різних підходів до визначення посадової особи є можливим, якщо поєднати юридичний критерій (владні повноваження) та матеріальні ознаки посадової особи (здійснення управлінських функцій) [7, с.187].

Нагальною залишається проблема обмеження права на державну службу. Передумовою реалізації громадянином України права на державну службу є його закріплення на конституційному та законодавчому рівнях, що є найголовнішим чинником у нормативному регулюванні правового статусу особи будь-якої держави. Адже у випадку, коли праву громадян України на державну службу не буде відведено належної уваги в законах України та в Основному Законі, воно набуде тільки декларативного характеру і не буде мати свого практичного втілення та належної реалізації. Важливо також, щоб держава не тільки брала на себе обов'язок визнавати та закріплювати права на державну службу, але і забезпечувала їх реалізацію [14, с.26]. Саме за таких умов можлива належна реалізація громадянами України права на державну службу.

Реалізація права на державну службу неможлива без забезпечення організаційно-правової діяльності її державних органів, посадових осіб. Це прямо впливає з сутності права. Діяльність вказаних суб'єктів у означеній сфері – не самоціль, а свідчення реальності свободи особистості, проголошеної в суспільстві, необхідний фактор переводу правових можливостей у сферу реального використання соціальних благ, користування благами свободи, що закріплені в Конституції та законах України.

Разом з тим проголошення права рівного

доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації. Це право є лише юридичною можливістю і громадянин не може будь-коли вимагати, а державний орган обов'язково надавати йому бажану посаду. З метою запобігання прийняття на службу непідготовлених осіб, а також осіб, які за своїми особистими якостями не зможуть забезпечити виконання функцій держави, передбачено відповідні умови та обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби.

Отже в дослідженні механізму реалізації права на державну службу, дуже важливим питанням є його обмеження. Права і свободи здійснюються у встановлених законом рамках, за якими такі права і свободи, якщо ними зловживають, перетворюються на протилежність – на антисоціальні дії. Ось чому використання права на державну службу не може бути необмеженим. Б.С. Ебзеев виділив три види обмежень основних прав і свобод, що утворюють певну систему: а) обмеження загального характеру (стосуються загального конституційно-правового статусу); б) обмеження основних прав в умовах надзвичайного стану; в) обмеження основних прав і свобод, обумовлені особливостями правового статусу окремих категорій громадян (посадові особи, військовослужбовці, тощо) [15, с.25].

Проаналізуємо обмеження загального характеру, що стосується усіх видів державної служби.

Однією з умов реалізації права на державну службу відповідно до ст.4 Закону України «Про державну службу» [13] громадяни України є те, що кандидати на посади державних службовців повинні мати відповідну освіту і професійну підготовку, які виступають в якості основних пріоритетних кваліфікуючих вимог до претендентів, що відповідає інтересам як державної служби, так і суспільства в цілому. Слід відмітити, що терміни «відповідна освіта» і «відповідна професійна підготовка» є оціночними і дуже

узагальненими, а отже, не дають чіткого уявлення, яку саме освіту і професійну підготовку має набути кандидат на державну службу, що на практиці призводить до розширеного та неоднозначного їх тлумачення, чим ускладнює реалізацію права рівного доступу громадян України до державної служби.

Проте, відповідне уточнення знаходить своє закріплення в Законі України «Про прокуратуру» [16]. Відповідно до ст.46 Закону України «Про прокуратуру» прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажування визначається Генеральним прокурором України. На посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи, віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів – віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років.

Відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» [17], кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби. До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки. Критерії професійної придатності, зокрема, юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджуються Головою Служби безпеки України. Кількісний склад співробітників Служби

безпеки України визначається Президентом України за поданням Голови Служби безпеки України, виходячи з потреб надійного захисту державної безпеки України, в межах встановленого бюджету.

Відповідно до ст.17 Закону України «Про міліцію» [18] на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. При прийнятті на службу може бути встановлено випробувальний строк до одного року.

Таким чином, на прикладах видно, що під час прийняття на службу до будь-яких органів державної влади існує велика кількість оціночних понять у вимогах до кандидатів, що зумовлює можливість керівників державних органів відмовляти в прийнятті на державну службу за власним переконанням. Тому в подальшому законодавство про державну службу має йти у напрямку встановлення більш чітких вимог до кандидатів на зайняття посад в державних органах.

Однією з важливих умов реалізації права на державну службу є володіння державною мовою, якою відповідно до ст. 10 Конституції України, є українська мова. Рішенням Конституційного Суду України від 14.12.1999 року № 10-рп/99 (справа про застосування української мови) зазначено, що володіння українською мовою є однією з обов'язкових умов для зайняття відповідних посад [19, с.592]. Отже, знання української мови є обов'язковою умовою для реалізації права на вступ до державної служби, незалежно від того, на яку конкретну державну посаду вступає громадянин.

Відповідно до статті 12 Закону «Про державну службу» [13] не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або під-

леглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками; в інших випадках, встановлених законами України.

Однією з вимог для кандидатів на державні посади має бути політична нейтральність. З цього приводу слушно наголошує В.Б. Авер'янов, що «оскільки саме таким чином можна забезпечити стабільність кадрів та законність і ефективність роботи органів державної влади. Зрештою, це дає змогу захистити самих державних службовців від їх «втягування» в політичну боротьбу та диференціацію за критеріями політичної відданості» [20, с.303]. Слід відзначити, що політичні сили, які очолюють вищі органи влади, провадять певну реструктуризацію штату державних службовців, як правило, не з міркувань доцільності та раціональності, а з певних політичних мотивів. Отже, є певні підстави вказати на відсутність або дуже слабкий прояв ознаки політичної нейтральності державної служби в Україні. Це в демократичній державі є неприпустимим явищем, оскільки в такому разі відбувається необґрунтоване обмеження конституційного права громадян України на службу в державних органах. Також такі явища істотно впливають на стабільність існування цього інституту, забезпечення якості формування кадрового резерву державної служби, тощо. В цьому контексті звертається увага, що на вимозі політичної нейтральності державних службовців необхідно зробити особливий наголос, оскільки саме таким чином можна забезпечити стабільність кадрів та законність і ефективність роботи органів державної влади, бо зрештою, це дає змогу захистити самих державних службовців від їх «втягування» в політичну боротьбу та диференціацію за критеріями політичної відданості [20, с.12–13].

Закон України «Про державну службу» [13] встановлює граничний вік перебування на державній службі, який становить 65 років (ст.23). Подібні обмеження для державних службовців передбачено й законодавством інших країн. Так, ст.25 Федерального

закону Російської Федерації «Про основи державної служби...» встановлює граничний вік перебування на державній службі – 60 років, і визначає, що досягнення державним службовцем зазначеного віку є підставою для припинення державної служби [21]. У Федеративній Республіці Німеччини граничним віком перебування на державній службі вважається 65 років, у Франції для так званих рухомих чиновників – 60 і для «осідлих» – 65 років, у Китаї – 60 років для чоловіків і 55 років для жінок [22, с.232]. Такі вікові обмеження базуються на встановлених законом особливих вимогах до державних службовців, а також на висновках акмеології — науки, яка вивчає закономірності та механізми розвитку людини в період її зрілості й особливо при досягненні нею найбільш високого рівня в цьому розвитку. Так, наприклад, у законодавстві Франції передбачено заходи, спрямовані на більш ранній поступовий вихід з державної служби. Йдеться, зокрема, про право на дострокове припинення служби з трьохрічною відпусткою або переведенням на половину ставки. Крім того, будь-який чиновник за наявності стажу 15 років може попросити виходу на пенсію, яка буде виплачуватись йому після досягнення пенсійного віку. Така норма не стосується випадків у разі звільнення працівника з посади з негативних мотивів як вищої дисциплінарної санкції, що автоматично призводить до втрати права на пенсію державного службовця. У ФРН чиновник може вийти на пенсію, якщо він протягом певного часу не може виконувати службові обов'язки внаслідок незадовільного фізичного або «душевного» стану. Він може бути переведений на пенсію за власним клопотанням після досягнення віку 62 років, тобто за три роки до граничного віку [23].

Недоліком сучасного Закону України «Про державну службу» є відсутність мінімального вікового обмеження прийняття на державну службу. Вбачається доцільним застосування досвіду інших держав, зокрема, Російської Федерації. Так, в Законі Російсь-

кої Федерації від 31.07.1995 року «Про основи державної служби Російської Федерації» передбачається, що право вступу до державної служби мають громадяни Російської Федерації не молодші 18 років [24, с.251]. Слід відмітити, що під час прийняття до деяких видів державної служби претендент, відповідно до діючого законодавства, має набути вісімнадцяти років. Наприклад, відповідно до Закону України «Про пожежну безпеку» на службу до державної пожежної охорони приймаються на контрактній основі громадяни, які досягли вісімнадцятирічного віку, здатні за своїми здібностями, освітою та станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки. Призовники для проходження строкової військової служби не приймаються на службу до державної пожежної охорони, за винятком пожежно-технічних навчальних закладів Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, до яких вступає молодь допризовного віку.

Таким чином, право на державну службу є суб'єктивним правом громадян України, а його реалізація можлива лише за умов відповідності громадянина високим вимогам, що висуваються до кожного кандидата на державну службу.

Немає сьогодні єдності серед вчених і у визначенні видів державної служби. Вчені пропонують різні варіанти: розрізняти а) службу в органах законодавчої, виконавчої, судової влади; б) цивільну та мілітаризовану (воєнізовану) службу; в) цивільну та спеціалізовану службу; г) державну (в державних органах та військову) і цивільну (муніципальну службу, службу в державних організаціях та установах, в апаратах політичних партій, у громадських організаціях, у недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах, тощо); д) виділяти в межах держслужби такі її види, як військова, дипломатична, митна; є) виокремити такі види державної служби як адміністративна, спеціалізована та патронатна; ж) розрізняти

три типи державної служби: цивільну, мілітаризовану, спеціалізовану; тощо. Оскільки законодавчо це питання не врегульоване, а серед науковців немає єдиної точки зору, стосовно цього питання в теорії державної служби йдуть гострі дискусії. Хоча, слід вказати на те, що переважна більшість науковців все ж таки сходяться у думці, що однозначно потрібно виділяти цивільну та мілітаризовану службу, оскільки ці два види державної служби мають чітко виражені властивості та ознаки, які дозволяють відокремити їх одну від одної. Також здебільшого не викликає заперечень теза про те, що державна служба має розділитися за видами на законодавчу, виконавчу та судову – в залежності від виду органу, в якому здійснюється державна служба. Науковці єдині стосовно цього питання у необхідності законодавчого визначення поділу державної служби на види та їхнього окремого врегулювання.

Всебічно розглядає вказану проблему В.Б. Авер'янов та О. Андрійко, які пропонують два варіанти внутрішньої побудови системи законодавства про державну службу. Обидва варіанти виходять з того, що насамперед потребується базовий (генеральний) законодавчий акт для врегулювання основних засад державної служби. В першому варіанті вчені пропонують три рівні системи законодавства: 1) рівень базового (генерального) Закону України «Про основи державної служби»; 2) рівень спеціальних (галузевих) законів, присвячених окремим видам (цивільній, спеціалізованій) служби, серед яких слід визнати ключовим Закон, який є аналогом діючого Закону «Про державну службу» (цей Закон може мати назву «Про державну службу в органах виконавчої влади та апараті інших державних органів» або «Про цивільну службу»); 3) рівень супроводжуючих законів, які є покликаними доповнити спеціальні (галузеві) закони з питань, що залишилися поза межами їх предметів регулювання, але при цьому відносяться до «основ державної служби» та згідно із Конституцією потребують визначення «виключно законами України».

В другому варіанті базовим законом мав би бути Закон України «Про засади публічної служби», яким визначаються різні види публічної служби та окреслюються загальні засади правового статусу кожного із цих видів. Закон повинен також передбачити особливості служби у державних та муніципальних (комунальних) установах, організаціях та підприємствах, порівняно із роботою у приватному секторі, особливості оплати праці, соціального та пенсійного забезпечення, тощо. Спеціальними законами у цьому випадку можуть вважатися закони про: державну службу в органах державної влади та їх апараті; службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу). Спеціальний закон про службу в органах державної влади та їх апараті повинен регулювати, в тому числі, й службові відносини осіб, які обіймають суто адміністративні посади в органах виконавчої влади (положення такого закону можуть поширюватися на адміністративних працівників апаратів судів, адміністративних працівників органів прокуратури, тощо) [25, с.55].

Серед нових тенденцій розвитку теорії державної служби слід визнати введення поняття «службово-трудова відносина», які є складовим елементом державо-службових відносин. Державно-службові відносини є об'єктом регулювання законодавством державної служби. Як вказує О.Ю. Оболенський: «Їх можна класифікувати за двома основними групами: 1) відносини, які виникають у процесі організації державної служби, а саме – у зв'язку з підготовкою, добором і розстановкою кадрів; установленням статусу державної ради, у зв'язку із заміщенням посад, проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Такі відносини мають адміністративно-правовий характер і відбивають сутність державної служби; 2) відносини, які складаються: у процесі реалізації державної служби, тобто в процесі організації робочого часу та часу відпочинку; щодо дисципліни й оплати праці; у процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів» [4, с.67]. Такі від-

носини є службово-трудовами і вказують на двоякий правовий статус державного службовця: з однієї сторони, він наділений адміністративним правовим статусом державного службовця, з іншого – він є працівником державного органу, що виконує свої професійні обов'язки за певну плату із державних коштів. Даний напрямок досліджень вказує на необхідності виділення професійного аспекту державної служби та її детального вивчення в межах трудового права.

Гострої актуальності в умовах сьогодення набуває також й питання сутності державної служби з огляду на такі чинники. По-перше, в поточному році знаходиться на стадії вступу в силу новий Закон України «Про державну службу», яким суттєво змінено підхід до сутності самої державної служби. По-друге, стосовно цього Закону серед фахівців висловлюються нарікання на його недосконалість. Ключовим моментом Закону є безпосередньо визначення державної служби, без якого змістовне наповнення всього Закону втрачає будь-який сенс. Відтак, аналіз даного Закону, безумовно, має розпочинатися саме з встановлення відповідності сутності державної служби тим керівним напрямом розвитку нашої держави, що задекларовані в Основному Законі.

Варто зазначити, що саме необхідністю вдосконалення поняття державної служби з тим, щоб воно відповідало не тільки дійсності, але й виражало характерні риси державної служби, до побудови якої в Україні прагне законодавець, і пояснюється наявність багаточисленних визначень вказаного поняття з різних аспектів, в різних сферах дослідження, з різними акцентами у розкритті сутності державної служби. Поняття державної служби досліджувалося та визначалося в різних правових науках (як в межах загальної теорії права, так і в галузевих дослідженнях з конституційного, адміністративного, трудового права, тощо) відомими вченими: В.Б. Авер'яновим, І.Л. Бачило, О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, В.А. Власовим, В.Г. Вишняковим, В.О. Воробйовим, І.П. Голос-

ніченком, С.Д. Дубенком, С.В. Ківаловим, Ю.М. Козловим, П.В. Ковалем, І.Б. Коліушком, Б.М. Лазаревим, Г.І. Леліковим, В.Я. Малиновським, В.М. Манохіним, Н.Р. Нижник, Є.В. Охотським, О.Ю. Оболенським, Г.І. Петровим, Ю.О. Розенбаумом, А.О. Селівановим, С.С. Студенікіним, О.М. Якубою та іншими.

Аналіз проблем понятійно-категоріального апарату державної служби дозволяє виокремити чотири основні аспекти, які відзначаються переважно більшістю дослідників державної служби: соціальний, політичний, правовий та організаційний. Важливість соціального змісту державної служби відзначається практично всіма дослідниками даної проблематики. Автори підручника «Державна служба: теорія і організація» доводять: «Як соціальний інститут державна служба представляє собою історично складену сталу форму організації спільної діяльності осіб, які перебувають на службі у держави. У суспільстві, виходячи з його функціональних якостей, діють різноманітні соціальні інститути – політичні, економічні, духовні. В межах названої класифікації державна служба відноситься до політичних інститутів, таких як держава, політичні партії, армія, суд, прокуратура. У своїй сукупності вони виражають існуючі в даному суспільстві політичні інтереси і відносини» [26, с.83]. В.А. Козбаненко зазначає, що в соціальному плані інститут державної служби представляє собою орган взаємодії суспільства і держави, держапарату та громадських структур, держслужбовця й громадянина. У цьому сенсі система держслужби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей у різних соціальних відносинах, породжуваних потребами, інтересами, нахилами та звичками. Саме на державну службу покладається вирішення завдань щодо забезпечення соціальних гарантій та прав громадян, визначених законодавством [27, с.629–630].

В.Я. Малиновський відзначає, що «становлення правової, демократичної української

держави неможливе без становлення якісно нового інституту державної служби. У процесі розвитку держави в цьому напрямку кардинально змінюється призначення й державної служби. Якщо в період панування комуністичної ідеології в Україні державна служба служила лише радянській бюрократії, тобто незначному прошарку населення, то головною її суттю на сучасному етапі стає реалізація законів держави, забезпечення захисту прав та інтересів громадян, сприяння у виконанні ними своїх обов'язків і допомога в реалізації ними останніх. Тому, на думку вченого, державну службу слід розглядати не тільки як державно-правовий, а й як соціальний інститут багатофункціонального призначення. Об'єктивна природа даного соціального інституту зумовлена природою і призначенням демократичної, правової держави, в якій статус, цілі та завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. Державні службовці реалізують у такій державі соціальну функцію, а не панують над народом. Головною рисою сучасної державної служби є пріоритет прав та інтересів особи зі зміною співвідношення державного і власного інтересів на користь останнього. Державна служба забезпечує виконання місії сучасної держави – служби суспільству. Політика, законотворчість, правоохорона та інші головні компоненти держави – усе це інструменти служби держави суспільству. Державна служба об'єднує їх. Тільки таке системне розуміння державної служби дає можливість зрозуміти всю глибину цього інституту державного управління» [28, с.426].

«Сучасний правовий інститут державної служби, – висловлює свої міркування В.Б. Авер'янов, – це, насамперед, система правових норм, що регулюють відносини, які складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Державна служба, продовжує вчений, – це комплексний правовий інститут,

який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби» [29, с.181–182]. Г.І. Леліков, досліджуючи юридичну природу державної служби, вважає, що вона є складною цілісною системою. Її державно-правова форма, адміністративно-правовий і процесуальний механізми реалізації базуються на дії соціальних функцій, соціальній природі та визначаються ними. Державна служба має такі аспекти: політичний – ланка, що пов'язує громадян із державою; юридичний – практичне виконання посадових обов'язків та повноважень у державному апараті; соціальний – здійснення цілей та функцій держави в суспільстві [30, с.161]. С.Д. Дубенко, досліджуючи правовий аспект державної служби, зазначає, що цей інститут є системою правових норм, які регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов'язки, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення і припинення службових відносин [31, с.131].

Отже, соціальний аспект є первинним відносно інших характерних сутнісних ознак державної служби. Як вірно стверджує І.П. Греков, досліджуючи особливості правового регулювання праці державних службовців: «Роль державної служби у функціонуванні держави та суспільства визначається функціями, які мають саме соціальний характер. Це функція соціальної організації, функція соціальної комунікації, функція соціальної інформації, функція контролю, функція регулювання та виховна функція. У політичному аспекті державна служба – це діяльність щодо реалізації державної політики, спрямована на досягнення вироблених спільними зусиллями усіх політичних сил державно-політичних цілей і завдань у суспільстві та

державі. У цьому ключі державна служба – найважливіший фактор стабільності в суспільстві, адже від ефективності її функціонування залежить стабільність суспільних відносин. У соціологічному аспекті державна служба – це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів. У цьому сенсі важливим є виявлення міри ефективності державної служби, практики і проблем її функціонування» [32, с.15].

Як соціальний інститут державна служба, роблять висновок Є.В. Охотський та В.Г. Ігнатов, являє собою історично встановлену форму організації суспільної діяльності осіб, які перебувають на службі держави. У демократичному суспільстві, в умовах правової, соціальної держави функціонування державної служби за своїм характером є процесом служіння вітчизні, народу, тій політичній системі, яка створена народом. Важливо лише, щоб політична система, насамперед, в особі держави, мала дійсно народний характер, жила інтересами і потребами народу. За нових історичних умов, продовжують дослідники, докорінним чином змінюється уявлення про силу держави. Тепер вона проявляється в забезпеченні дійсно демократичних порядків. Держава є сильною тоді, коли виражає інтереси народу, коли здійснюється координація діяльності державних органів з інститутами державного суспільства. «У свою чергу, державна служба, поєднуючи зусилля соціуму і держави, сприяє їх процвітанню, зміцненню міжнародних та внутрішніх позицій» [26, с.83–87].

Сучасний підхід до питань державної служби полягає в тому, що вона повинна розглядатись у поєднанні з питаннями державного управління. Вчинення управлінських дій повинно служити інтересам усього суспільства, а не окремим особам, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові. Статус, цілі та завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. У цьому і полягає соціальний характер державного управління і державної служби.

Відтак, об'єктивна природа державної служби як соціального інституту обумовлена зміненою природою і призначенням нової демократичної та правової держави. Державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. У цьому і полягає природа державної служби як соціального інституту. Головною сутнісною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи.

Окрім вказаного, головний критерій виокремлення сутності державної служби полягає в її основному призначенні – професійно і компетентно реалізовувати функції державного управління у сфері організації та регулювання суспільних відносин. Реалізація завдань та функцій держави – це функціональне призначення державної служби. Сутність державної служби має соціальну обумовленість, оскільки переслідує суспільно корисні цілі й завдання, що полягають у служінні народним інтересам.

Отже, виступаючи елементом державно організованого суспільства, державна служба має ряд особливостей, притаманних їй як соціальному інституту. По-перше, вона представляє сферу професійної діяльності. Усім своїм змістом, формами і методами діяльності державних службовців спрямована на забезпечення повноважень державних органів. По-друге, як об'єднуюча ланка між державою і громадянським суспільством, державна служба покликана захищати права, свободи й законні інтереси учасників суспільних відносин. Конституційне положення про те, що людина, її права та свободи є найважливішою цінністю [33], виступає визначальним стрижнем у діяльності державних службовців незалежно від службово-посадового статусу. По-третє, державна служба як суспільне явище являє собою щось більше, ніж діяльність державних службовців та органів управління. Це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня гуманності та існуючих у суспільстві порядків. По-

четверте, державна служба не просто віддзеркалює суспільні зв'язки та відносини. Вона має соціальну орієнтацію, спрямовану на наближення конституційного ідеалу правової демократичної держави до об'єктивної реальності. По-п'яте, державна служба – це не лише соціально-правова, але й етична система. Формуючи правосвідомість громадян, вона разом з тим є носієм необхідної моралі, моральних цінностей, орієнтує державних службовців та громадян на дотримання моральних норм, правил людського співжиття [34, с.35].

Підводячи підсумок теоретичним розробкам сутності державної служби, слід виокремити такі її основні ознаки: 1) здійснення на професійній основі; 2) здійснення державними службовцями; 3) здійснення діяльності на виконання завдань та функцій держави; 4) покликана захищати права, свободи й законні інтереси учасників суспільних відносин.

Звертаючись до положень нового Закону України «Про державну службу», в якому державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [13], слід відмітити такі нюанси. По-перше, слід погодитись із тим, що державна служба представляє собою професійну діяльність державних службовців. По-друге, законодавець, розкриваючи поняття державної служби, вірно зазначив, що воно зводиться не лише до реалізації державної політики, але, як було вище відзначено, вона має «бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові», а відтак, і повинна приймати участь у формуванні державної політики, зокрема, шляхом здійснення діяльності з підготовки пропозицій щодо її формування. Як позитивні зміни, які впливають на сутність державної служби, слід відмітити і таку новелу як виключення з числа державних службовців осіб допоміжного персоналу. В цьому плані надане визначення автоматично виключає допоміжний персонал. Що ж до впроваджен-

ної зміни стосовно розмежування політичних посад від посад державної служби, то надане в ст.1 нового Закону визначення не дає можливості на його основі зробити такий висновок. Також викликає ряд питань поняття «адміністративна послуга», по-перше, тому що для його розкриття потрібно звертатись до іншого нормативно-правового акту (Закону України «Про адміністративні послуги»), а, по-друге, й в зазначеному Законі воно розкрито настільки розпливчато й неточно, що чітко зрозуміти його сутність не представляється можливим. Зокрема, вважаємо, що розкриття понять адміністративної послуги та суб'єкта надання адміністративної послуги одне через одного суттєво ускладнює розуміння сутності цих правових термінів; окрім того, викликає заперечення формулювання адміністративної послуги як «результату здійснення владних повноважень», оскільки за своєю сутністю така послуга є діяльністю, а не результатом. З огляду на це, виникає питання щодо того, що саме розуміється під державною службою. Тому не дивно, що у законодавця виникли проблеми з «чітким розмежуванням вищого корпусу державної служби й політичних посад, а також недостатнім обмеженням для державних службовців на політичну діяльність» [35, с.4–5].

Важливе питання також виникає і стосовно того, що ані в положеннях Закону, ані безпосередньо у визначенні державної служби взагалі не згадується основне призначення державної служби: захист прав, свобод й законних інтересів учасників суспільних відносин. Разом із тим, в наукових колах, як вже вище цитувалося, постійно підкреслюється саме така соціальна сутність державної служби в демократичній, правовій, соціальній державі. Звичайно, що можна таке завдання державної служби логічно вивести з таких принципів державної служби як верховенство права та законності, однак, на нашу думку, зважаючи на закріплене в ст.3 Конституції України положення щодо визнання прав та свобод людини змістом та спрямованістю держави, доцільно було б чі-

тко зазначити це і у визначенні державної служби, як основної категорії нового Закону, відповідно до якого будується весь Закон. Отже, слід зробити висновок, що надане у новому Законі України «Про державну службу» визначення державної служби потребує корегування та удосконалення. Зокрема, необхідно, зазначити у визначенні основне призначення державної служби, а також потребує удосконалення визначення адміністративних послуг. Як варіант пропонуємо наступне визначення: державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг з метою захисту прав, свобод й законних інтересів учасників суспільних відносин.

Таким чином, підсумовуючи все вище викладене, варто наголосити на тому, що розвиток теорії державної служби в сучасних умовах виявляє все більше спірних питань в методології останньої, зокрема: визначення поняття «державна служба»; з'ясування кола осіб, які відносяться до державних службовців, та їхніх характерних ознак; з'ясування змісту державної служби, уточнення аспектів, з яких її найбільш доцільно досліджувати, з тим, щоб, з однієї сторони, надати повну характеристику, з іншої — не переобтяжувати її незначними елементами; з'ясування видів державної служби та їхнього законодавчого врегулювання; визначення чіткої системи принципів державної служби тощо. З однієї сторони, наявність такої кількості проблематичних та невирішених питань в теорії державної служби вказує на відсутність чіткого механізму даної науки, відсутність чітко виробленого понятійно-категоріального апарату, прийомів та методів роботи із ним. Водночас, з іншої сторони, така ситуація – показник того, що теорія державної служби розвивається, відбувається постійний пошук оптимальних шляхів вирішення проблем, які виникають, здійснюється становлення теорії державної служби як самостійної галузі знань. Де її найбільш

суттєвою особливістю слід вважати обов'язкове врахування існуючої специфіки правового регулювання праці та служби державних службовців в залежності від виду певного органу, в якому працює службовець, що є підтвердженням прояву єдності та диференціації правового регулювання праці, як одного з визначальних положень трудового права, яке істотним чином впливає на правове регулювання державної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пахомов І. М. Проблема побудови сучасної теорії державної служби: підходи до вирішення / І. М. Пахомов // Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу : матеріали щорічної наук.-практ. конф. (28 квітня 2005 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – С. 20–23.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
4. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посібник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
6. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
7. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
8. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко; заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін-Юре, 1999. – 242 с.
9. Оболенский А. В. Человек и государственное управление / А. В. Оболенский. – М. : Наука, 1987. – 261 с.

10. Игнатов В. Г. Государственная служба субъектов РФ: опыт сравнительно-правового анализа / В. Г. Игнатов. – Ростов-н/Д : СКАГС, 2000. – 350 с.
11. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 591 с.
12. Государственная служба РФ: первые шаги и перспективы / под ред. Г. В. Атаманчука – М. : Интерстиль, 1997. – 588 с.
13. Про державну службу : Закон України: від 16.12.1993 р., № 3723–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
14. Хальота А. І. Конституційні особисті права та свободи людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. канд. юрид. наук, 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ / А.І. Хальотов. – 2004. – 225 с.
15. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву (По матер. «круглого стола») / подгот. Л. А. Морозова // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 20–42.
16. Закон України «Про прокуратуру» // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
17. Закон України «Про службу безпеки України» // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
18. Закон України «Про міліцію» // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
19. Рішення Конституційного Суду України (справа про застосування української мови) : від 14.12.1999 р., № 10-рп/99 / Лінецький С.В., Мельник М.І., Ришелюк А.М. Конституційне законодавство України (законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення) // Зб. нормативних актів. – К.: Атіка, 2000. – 896 с.
20. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
21. Закон РФ «Об основах государственной службы РФ» // ВВС РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 1245.
22. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 1999. – 272 с.
23. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / кол. авт. ; отв. ред. Окуньков Л. А. – М. : Юрид. фирма КОНТРАКТ; ИНФРА, 1998. – 369 с.
24. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / под ред. акад. Б. Н. Топорнина. – М. : Юрист, 1997. – 716 с.
25. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Юридичний журнал. – 2005. – № 8 (38). – С. 53–55.
26. Государственная служба: теория и организация : курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского и В. Г. Игнатова. – Ростов-н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.
27. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
28. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вегеса, 2000. – 553 с.
29. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
30. Леліков Г. І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Леліков Геннадій Іванович. – К., 1999. – 173 с.
31. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко ; заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 1999. – 242 с.
32. Греков І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців:

дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Греков Ігор Петрович. – Харків, 2003. – 183 с.

33. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

34. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гарашук. –

Харків : Фоліо, 2002. – 176 с.

35. Тимощук В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми / В. Тимощук, О. Курінний // Юридичний вісник України. – 04–10.02. 2012 р. – № 5 (866). – С. 4–5.

Ишин М. І. Особливості правового регулювання державної служби в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку / М. І. Ишин // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 165–179 [Електронний ресурс].

Проаналізовано поняття державної служби і соціальної, політичної, правовій та організаційній площинах, наведено авторське визначення досліджуваного поняття.

Ишин Н.И. Особенности правового регулирования государственной службы в Украине: современное состояние, проблемы, перспективы развития

Проанализировано понятие государственной службы и социальной, политической, правовой и организационной точек зрения, приведено авторское определение исследуемого понятия.

Inshin N.I. Features of the Legal Regulation of Public Service in Ukraine: Current State, Problems and Prospects

The concept of public service with the social, political, legal and organizational point of view, given the author's definition of the investigated concept Analyzes.

Форум права Форум