

7. Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем // *Философские аспекты информатизации*. -М.: Высшая школа, 1989. -С.61-82.

8. Курдюмов С.П., Куркина Е.С., Потапов П.Б., Самарский А.А. Сложные многомерные структуры горения нелинейной среды // *Журнал вычислительной математики и математической физики*. -1986. -№ 12. -С.89-120.

9. Власть и демократия: Зарубежные ученые о политической науке: Сб. статей /Ред. В.С. Манина. -М., 1992. -

278 с.

10. Цвик М.В. Теория социалистической демократии // *Государственно-правовые аспекты*. -Киев: Политиздат, 1986. -127 с.

11. Токвиль А. Демократия в Америке. -М.: Наука, 1994. -251 с.

Надійшла до редколегії 09.06.2003

ДМИТРИЕНКО Ю.М. ДЕМОКРАТИЯ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРИЗНАКИ В АСПЕКТЕ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ

Рассмотрены методологические аспекты национально-идентификационного развития представлений о демократии как базовой константы правового и законодательного движения.

DMITRIENKO JU.N. DEMOCRACY: POLITICAL AND LEGAL ATTRIBUTES IN ASPECT OF LEGAL CONSCIOUSNESS

Methodological aspects of national-identification development of representations about democracy as base constant of legal and legislative movement are considered.

УДК 35.078

М.І. ІНШИН, канд. юрид. наук

Національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Щодо аналізу поняття і змісту державної служби визначені особливості її соціально-правової характеристики.

Сьогодні у науковій літературі немає єдиної точки зору щодо з'ясування суті та визначення поняття державної служби, тому виникає нагальна необхідність в подальшому дослідженні сутності та змісту соціально-правового явища "державна служба". Незначний інтерес із боку науковців і практиків до проблем визначення понятійного апарату, а відповідно, низький ступінь досліджуваності даного напрямку набуває особливого змісту і актуальності. Предмет запланованого дослідження, а саме - з'ясування теоретичного поняття "державна служба", безпосередньо пов'язаний з пріоритетними напрямками наукових досліджень у сфері державно-службових відносин України, що передбачені основними напрямками адміністративно-правової реформи в Україні.

Слід відзначити, що деякі теоретичні аспекти з'ясування поняття та змісту категорії "державна служба" розглядалися в працях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, Д.М. Бахраха, С.Д. Дубенко, Б.М. Лазарева, В.Я. Малиновського, В.К. Мамутова, О.В. Петришина, Ю.Н. Старилова та ін. Разом із цим, в існуючих працях проблеми щодо визначення терміну "державна служба" досліджувались фрагментарно або в контексті ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. У науці адміністративного права і досі немає однозначного підходу щодо виділення окремих та з'ясування загальних і спеціальних ознак службово-

трудової діяльності державних службовців. Отже, мета даного дослідження полягає у тому, щоб на основі чинного законодавства України, узагальнень практики його реалізації, визначити авторський підхід до з'ясування сутності поняття "державна служба", його основних ознак, а також в розробці практичних рекомендацій та наукових пропозицій щодо розвитку й удосконалення зазначеного понятійного апарату.

Так, з точки зору Г.В. Атаманчука та М.М. Казанцева, "державна служба - це практична і професійна участь громадян у здійсненні цілей і функцій держави через виконання державних посад, заснованих у державних органах" [1, с.37]. На думку А.П. Альохіна та Ю.М. Козлова, вона розуміється у широкому та вузькому смислі "Державна служба в широкому смислі зводиться до виконання службовцями своїх обов'язків (роботи) в державних організаціях, в органах державної влади, на підприємствах, в установах, інших організаціях, у вузькому смислі - це виконання службовцями своїх обов'язків у державних органах" [2, с.280]. Іноді вказують, що це: 1) соціально-правовий інститут, через який реалізуються цілі і функції держави в суспільстві; 2) професійна діяльність по забезпеченню повноважень державних органів [3, с.318]. Л. Коваль вважає, що державна служба - це професійна служба, адміністративно-правове відношення службовця, який перебуває на посаді в державних орга-

нах, об'єднаннях громадян, недержавних структурах за призначенням, обранням, конкурсом, контрактом до цих організацій, що має своїм змістом обов'язкову діяльність по реалізації управлінських функцій [4, с.41]. "Державна служба, - зазначає Н.Р. Нижник, - це професійна діяльність громадян щодо здійснення цілей і функцій держави. Державна служба охоплює: формування управлінських, процесуальних і соціально-психологічних основ діяльності державного апарату; побудову та правовий опис ієрархії посад; виявлення, підбір, підготовку, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність державних службовців. Тобто, державна служба існує для того, щоб конструктивно та ефективно виконувались повноваження державних органів, щоб повністю здійснювалась сутність правової, демократичної держави, її призначення служити потребам та інтересам своїх громадян" [5, с.72].

Державна служба - це особливий державно-правовий і соціальний інститут, який встановлює і регулює відносини держави з її службовцями, людьми, професією яких є діяльність за дорученням і від імені держави реалізувати її цілі і функції. "Державна служба - це одночасно і інститут, і діяльність, і система правил роботи щодо виконання функцій держави, і персонал, який здатний якісно виконувати ці функції" - наголошує С.Д. Дубенко [6, с.166]. О.В. Петришин визначає державну службу як "професійну діяльність осіб, що займають в установленому порядку посади в державних органах і інших державних організаціях по практичному здійсненню їх функцій і завдань, яка оплачується із державного бюджету" [7, с.167]. "Державну службу, - наголошує В.Б. Авер'янов, - слід розглядати як систему суспільних зв'язків і відносин, а не як суму службовців та установ... У той же час державна служба - це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання державної служби як частини механізму державного управління" [8, с.175]. В.В. Зуй вказує: "Державна служба органічно пов'язана з державою, її роллю та місцем у житті суспільства. У діяльності державних службовців реалізуються завдання і функції держави, адже кожна посада - це коло службових обов'язків, що складають частину компетенції відповідного державного органу. Компетенція лежить в основі структури органу і одночасно має за мету створення особового складу державного органу або його апарата - державних службовців. З посадою - первинним структурним підрозділом (одиницею) пов'язане коло питань: встановлення посад, правила і способи їх заміщення, службова кар'єра, порядок переходу з однієї посади на іншу тощо. Таким чином, якщо державну службу розглядати з точки зору місця, котре вона займає в державній організації, та вона починається там, де встановлюється посада. Встановлення посад завершує організацію державних органів та їх апарата" [9, с.56]. Своєрідну позицію займає Д.М. Овсянко "У цілому державна служба - складний комплексний правовий

інститут і регулюється низкою галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, фінансового)" [10, с.72]. "Державна служба як різновид професійної діяльності означає безперервне і компетентне забезпечення виконання повноважень державних органів особами, які знаходяться на державних посадах. Державна служба - це професія для державних службовців, котра вимагає спеціальної підготовки, одержання спеціальної освіти. Тому вони приймаються на постійну роботу, їм присвоюються кваліфікаційні розряди, звання, ранги" [11, с.37].

Характеризуючи державну службу як одну із найважливіших сфер, державного управління і як явище соціальне [12, с.16], професор Г.В. Атаманчук вказує на наступні її ознаки по-перше, державний апарат являє собою складну ієрархічну структуру, у якій сотні тисяч людей займають різне посадове (функціональне) становище і виконують різні соціальні ролі. По-друге, апарат управління, спрямовує, організує і регулює суспільні відносини. По-третє, по відношенню до суспільства, представницької влади, громадян, апарат реалізує обслуговуючі функції. В іншій роботі він пише, що "державна служба - це практичне здійснення державно-встановлених функцій і повноважень, обов'язків та прав за посадою" [13, с.351]. Г.В. Мальцев визначає державну службу як систему відносин, що пов'язані з організацією діяльності і устроєм державного апарату, здійсненням повноважень державних органів і службовців, правовим становищем та професійним удосконаленням кадрів державного апарату. Соціальна роль служби розкривається через її державно-правову природу, через сукупність державно-правових проблем та установлень, які повинні бути визначені в законі [14, с.12-13]. "Оскільки по відношенню до суспільства держава виконує службову роль, - вважає В.П. Мельников, - то при визначенні поняття державної служби потрібно відзначити, що державна служба здійснює функцію ланки, яка пов'язує державу та громадянське суспільство". Як наслідок, він розглядає державну службу, з одного боку, як свого роду соціальну інфраструктуру держави, що забезпечує всебічний зв'язок держави і суспільства, ефективну діяльність суспільної системи, з іншого боку, як одну із важливих сфер державного управління, що потребує постійного удосконалення на підставі систематичного наукового керівництва [15, с.34]. Теоретичні формулювання поняття державної служби інші автори виводять як: спеціальну діяльність службовців, що здійснюється ними професійно у складі державного апарату, а також підлеглих йому організаціях, підприємствах, установах з метою створення господарсько-виробничих, соціально-культурних, адміністративно-політичних передумов, необхідних для функціонування та розвитку суспільства [16, с.10]; трудову діяльність у ролі співробітника державної установи або підприємства в галузі управління, організації та інших сферах розумової праці, включаючи відповідні спеціальні функції [17, с.120]; суспільно-корисну діяльність держави в галузі організації і правового регулювання особового складу

державних органів та інших державних організацій і саму діяльність цього особового складу - державних службовців у галузі практичного здійснення завдань і функцій держави [18, с. 18]; виконання службовцями державних організацій (органів об'єднань, підприємств, установ) трудової діяльності, передбаченої займаними посадами, спрямованої на здійснення завдань і функцій держави та оплачуваною нею [19, с. 112]; державний соціально-правовий інститут, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків [20, с. 427]; одну із сторін (або частин) діяльності держави по організації і правовому регулюванню діяльності особового складу державних органів та інших державних організацій, а також діяльність цього особового складу - державних службовців - по практичному й безпосередньому здійсненню задач і функцій держави [21, с. 117]; вид соціальної діяльності, сутність якої полягає у виконанні службових обов'язків (функцій) особами, які займають за виборами або за призначенням постійну чи тимчасову посаду в державному апараті, на підприємстві, в установі, організації [22, с. 75]; служіння державі, тобто виконання за її дорученням і за плату від неї діяльності по реалізації завдань та функцій держави в державних органах [23, с. 5]; професійна діяльність, яка полягає у виконанні державними службовцями органів державної влади компетенції цих органів, встановленої в законодавчих або інших нормативних актах [24, с. 134].

З'ясування соціально-правової характеристики державної служби України, аналіз позицій відомих вчених щодо даної проблематики дозволяє зробити декілька важливих висновків.

1. Суть державної служби має соціальну обумовленість, адже вона переслідує суспільно-корисні цілі і завдання. Вирішуючи суспільні та державні завдання, державна служба виконує функції забезпечення, виконання та реалізації державної влади, котра має слугувати суспільству. Державна служба - невід'ємний елемент функціонування сучасного державно організованого суспільства. Схематично це має наступний вигляд. суспільство-держава-державна влада-державна служба-суспільство.

2. Державну службу, як багатовимірне і багатоаспектне явище, треба розглядати у декількох вимірах: соціальному, політичному, організаційному, структурному, правовому, процесуальному, соціологічному, моральному. У соціальному плані інститут державної служби являє собою орган взаємодії суспільства і держави, державного апарата і громадянських структур, державного службовця і громадянина чи людини. У цьому сенсі система державної служби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей в різних соціальних відносинах, обумовлених потребами, інтересами, звичками, нахилами, інстинктами та іншими спонуканнями. Саме на дер-

жавну службу покладається вирішення завдань по забезпеченню соціальних гарантій, прав, свобод та законних інтересів громадян. Державне служіння суспільству повинно допомагати людині вирішувати її проблеми, сприяти задоволенню їх соціальних потреб. Отож, державна служба як соціальна категорія - це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в державних установах, організаціях, підприємствах. Звідси, об'єктивна природа державної служби України сьогодні обумовлена змінною природою і призначенням нової демократичної, правової, соціальної держави. Головною сутнісною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи.

3. Державна служба є складним соціально-правовим інститутом, вивчення якого вимагає комплексного аналізу його соціальних і юридичних основ. Цей інститут являє собою систему правових норм, що регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов'язки, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців проходження і припинення службово-трудова відносин. Причому державна служба - це комплексний правовий інститут, утворений з норм різних галузей права і охоплює велику кількість інститутів нижчого рівня.

4. До основних ознак, рис та властивостей сучасної державної служби слід віднести: а) професійну діяльність, що є для державного службовця професією - необхідністю виконувати відповідні посадові повноваження; б) у межах даної професійної діяльності реалізується компетенція державних органів; в) змістом діяльності державних службовців є виконання завдань і функцій держави, необхідних для життєдіяльності суспільства; г) оплачується з державного бюджету; д) має владний характер і забезпечується заходами державного примусу; е) специфіка нормативної бази регулювання державної служби знаходить своє виявлення через поєднання різних галузей права публічно-правової та приватноправової систем; ж) переважання розумової праці в процесі професійної трудової діяльності, володіння особливим предметом праці - інформацією; з) проходить у відповідності до встановлених кваліфікаційних розрядів; і) виконання службово-трудова діяльності здійснюється відповідно до внутрішнього трудового розпорядку.

5. Державна служба являє собою галузь суспільного поділу праці. Внаслідок спеціалізації праці виділяється окрема галузь суспільного поділу праці - здійснення управлінської діяльності.

6. Державна служба являє собою професійну діяльність, одну із різновидів професій. Ця діяльність, маючи об'єктивний зміст, вимагає спеціальних знань та певних здібностей, передачі накопичених навичок, і тому її здійснення вимагає постійної професійної підготовки (навчання). Таким чином, формується окремо управлінська професія, яка передбачає можливість професійного зростання. У цьому аспекті професійний службовець є

кар'єрним державним службовцем. Не випадково у Законі України "Про державну службу" [25] одним з визначальних принципів державної служби є принцип "професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, вірності справі". Водночас, в ч.1 ст.1 даного нормативного акту підкреслюється, що "державна служба в Україні - це професійна діяльність". На відміну від безпосереднього виробництва матеріальних благ, пов'язаного з тісною взаємодією людини з природою, її впливом на предмети природи, службова управлінська діяльність здійснюється шляхом впливу на інших людей, визначаючи поведінку людей шляхом впливу на їх волю і свідомість. Вона здійснюється людьми, по відношенню до людей і в інтересах людей [26, с.7]. У цьому ключі державну службу слід охарактеризувати як діяльність, що найменше включена в природні і технічні процеси, безпосередньо ними не детермінована, і в силу цього - як найбільш соціальну з усіх видів діяльності. Зміст державно-службової діяльності охоплює в якості невід'ємної складової частини організаційну роботу і вимагає від осіб, здійснюючих управління, власне організаційних здібностей - вміння працювати з людьми, організовувати свою працю та роботу інших людей. Тому і шлях досягнення ефективності будь-якого різновиду суспільної праці полягає через підвищення ефективності суспільної діяльності [27, с.259]. Звідси, державна служба характеризується особливим предметом праці - інформацією. Державні службовці безпосередньо працюють з інформацією - збирають її, опрацьовують, передають, зберігають. Як наслідок, основним робочим місцем державного службовця є письмовий стіл, а не станок, інший технічний агрегат. Професійна діяльність державних службовців оплачується за рахунок державного бюджету. Фінансування державного бюджету покликане забезпечити службову спрямованість здійснюваної діяльності саме по відношенню до держави, а не по обслуговуванні інтересів будь-яких суб'єктів.

8. Виходячи з означеного, поняття державної служби України слід визначити наступним чином: "Державна служба - це професійна діяльність державних службовців щодо виконання завдань та функцій суспільства і держави шляхом реалізації своїх посадових повноважень на оплатній основі".

Визначаючи поняття державної служби України як професійної діяльності державних службовців щодо виконання відповідних суспільно-державних завдань та функцій шляхом реалізації своїх посадових повноважень на оплатній основі, розуміємо, що воно має узагальнений характер і в силу даної обставини не може віддзеркалити всі аспекти відповідного явища.

Виокремлення соціального, політичного, організаційного і правового аспектів державної служби, з'ясування основних її рис та якостей дозволяє зробити висновок: єдине поняття державної служби об'єктивно не в змозі охопити усі її вияви, кожний аспект досліджуваного явища повинен визначатись окремо від інших. Вищена-

ведене примушує і надає змогу запропонувати свої варіанти визначень поняття державної служби в її різних аспектах.

Поняття державної служби в соціальному аспекті - це форма віддзеркалення суспільних зв'язків та відносин, утворена в процесі професійного здійснення за дорученням держави суспільно-корисної діяльності особами, які працюють на посадах у державних органах, установах і організаціях. Поняття державної служби в політичному аспекті - це діяльність по реалізації державної політики, досягненню вироблених усіма політичними силами державно-організованого суспільства цілей і завдань щодо забезпечення розквіту, сталості і стабільності останнього. Поняття державної служби в її організаційному аспекті - це система державних органів, установ, організацій, посад, а також організаційно-управлінських норм, способів, процедур, правил, стандартів і традицій, що складають єдиний механізм регулювання і координації сумісної діяльності державних службовців, надання взаємодії компонентам державної служби, узгодженості для досягнення і вирішення її цілей та завдань. Поняття державної служби у правовому аспекті - це система юридичних норм, покликаних забезпечити формування, організацію та функціонування державних органів, установ й організацій, практичне виконання державними службовцями своїх службово-посадових прав і обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Т.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы в Российской Федерации // Ежегодник. Государственная служба России. - М.: Юрист, 1996. -С.35-39.
2. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. -М.: Юрист, 1995. -Ч.2 - 336 с.
3. Игнатьев В.Т., Майборода С.О., Понеделнов А.В., Старостин А.М. Государственный служащий современной России социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций. Региональный уровень. - Р.-на-Д.: Феникс, 1997. -438 с.
4. Коваль Л.П. Адміністративне право. -К.: Основа, 1996. -208 с.
5. Нижнин Н. Державна служба - специфічний фактор зміцнення державного управління // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. -1998. -Вип.1. -С.69-74.
6. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні: Посібник. -К.: УАДУ, 1998. -188 с.
7. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. -Х.: Факт, 1998. -168 с.
8. Державне управління: теорія і практика /За заг ред. В.Б. Авер'янова -К.: Юрінком Інтер, 1998 -432 с.
9. Битяк Ю.Т., Зуй В.В. Административное право Ук-

раины (общая часть): Учебное пособие. -Х.: Одиссей, 1999. -224 с.

10. Овсенко Д.М. Административное право. Учебное пособие /Под ред. Т.А. Туманова. -М.: Юрист, 1999. -448 с.

11. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник. -М.: Статут, 1999. -591 с.

12. Атаманчук Г.В. Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. -1992. -№ 4. -С.14-18.

13. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. - М.: Юрид. лит., 1990. -488 с.

14. Мальцев Г.В. Государственная служба в России: проблемы становления // Проблемы теории и практики государственной службы: Сб. науч. ст. -М.: Изд-во МГУ, 1993. -С.12-16.

15. Мельников В.Г. Государственная служба в РФ: концепции, опыт, проблемы // Материалы «Круглого стола». -М.: РАУ, 1993. -С.340-344.

16. Воробьев В.А. Советская государственная служба. -Р-на-Д. 1986. -355 с.

17. Хошеретник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права: Сб. ст. -М.: Изд-во МГУ, 1949. -С.118-121.

18. Битяк Ю.П. Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ. Навчальний посібник. -К.: Наукова думка, 1990. -188 с.

19. Советское административное право: Учебник /Под ред. П.Г. Василенкова. -М.: Юрид. лит., 1990. -576 с.

20. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. -Луцьк: Вегеса, 2000. -553 с.

21. Советское административное право /Под ред. В.М. Манохина. -М.: Юрид. лит., 1977. -544 с.

22. Административное право: Общая и особенная части /Под ред. А.П. Коренева. -М.: МВД СССР МВШМ, 1986. -487 с.

23. Лазарев Б.М. Государственная служба. -М.: Юрист, 1993. -425 с.

24. Стариков Ю.Н. Службное право. Учебник. -М.: Изд-во «БЕК», 1996. -698 с.

25. Закон України "Про державну службу" // ВВР України. -1993. -№ 52. -Ст.490.

26. Оболонский А.В. Человек и государственное управление. -М.: Наука, 1987. -261 с.

27. Цветков В.В. Ефективність державного управління // Державно-правова реформа в Україні. -К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 1997. -С.241-275.

Надійшла до редколегії 09.06.2003

ИНШИН НИ И ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Относительно анализа понятия и содержания государственной службы определены особенности ее социально-правовой характеристики.

INSHIN N.I. CONCEPT AND THE CONTENTS OF PUBLIC SERVICE

Concerning the analysis of concept and the contents of public service features of its social-legal characteristic are determined.



Ю.Ф. КРАВЧЕНКО

канд. юрид. наук

Державна податкова адміністрація України

УДК 340.342

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ СВОБОДУ

Розглянуті філософсько-концептуальні засади поняття правової свободи.

Чи маю я право робити те, що хочу? Чи маю я можливість робити те, що хочу? Чи можу я робити те, що мушу? Ці запитання є питаннями правової та моральної свободи.

Проблема правової свободи успішно розв'язується у контексті вчення про антропологічну зумовленість

права. Сутність цього вчення виражають поняття конфлікту, насильства і кооперації.

Людина несамостійна, недостатня істота, вона потребує допомоги з боку інших. Звідси відоме висловлювання Аристотеля: "Людина є по природі своїй істотою політичною" (тобто "соціальна" чи "суспільна") [1,