

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.32>

ПОНЯТТЯ ТА МІСЦЕ СЛУЖБОВОГО ПРАВА В НАЦІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

Буланова Юлія Миколаївна,
здобувач кафедри адміністративного та
господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Статтю присвячено визначенню розуміння службового права як самостійної галузі права України. Автором розглянуто необхідність здійснення трансформаційних змін структури адміністративного права, що обґрунтовується потребою вирішення стратегічних задач, які постали перед сучасною державою. Розв'язання проблеми, на думку автора, полягає в оптимізації публічно-управлінської діяльності з забезпечення прав і свобод людини, що визначається як складова предмету науки адміністративного права. **Метою** наукової статті є встановлення місця службового права як складової адміністративного права. Автор наголошує, що здійснення функцій публічного управління є неможливим без досягнення належного рівня ефективності функціонування системи публічної служби, оптимізації правового регулювання її діяльності. У статті підкреслено, що розв'язання такої проблеми правозастосування є можливим у разі виявлення сутності службового права, етапів його становлення в системі національного права України, визначення його функцій, принципів правового регулювання суспільних відносин, оптимізації його нормативно-правових джерел. Обґрунтовано необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення правової сутності службового права в системі права України, його структури й вироблення єдиних стандартів відображення в нормативно-правових актах етичних правил поведінки різних категорій публічних службовців. У **висновку** обґрунтовано, що службове право необхідно визначити самостійною комплексною галуззю права, що перебуває на стадії формування. Автором обґрунтовано, що самостійний характер службового права, який вимагає його виокремлення в системі права України, є його унікальний предмет правового регулювання, функції й методи врегулювання сфери публічної служби, здійснення конкурсного відбору на посади державної, муніципальної та інших її служб.

Ключові слова: етична поведінка, публічний службовець, нормативно-правові акти, службове право, джерела, професійна етика.

CONCEPTS AND PLACE OF OFFICIAL LAW IN THE NATIONAL LAW SYSTEM OF UKRAINE

Bulanova Yuliia Mykolaivna,
Applicant at the Department of
Administrative and Commercial Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article is devoted to defining the understanding of the law of service as an independent branch of law of Ukraine. The author identifies the need for transformational changes in the structure of administrative law, which is substantiated by the need to solve the strategic

problems facing the modern state, which is to optimize the implementation of public-management activities for the protection of human rights and freedoms, which is defined as a component of the subject of science of administrative law. The purpose of the scientific article is to determine the place of employment law as a component of administrative law. The author emphasizes that the implementation of public administration functions is impossible without achieving the proper level of efficiency of functioning of the public service system, optimization of legal regulation of its activities. The article emphasizes that the solution to such a problem of law enforcement is possible in the case of establishing the essence of the service law, stages of its formation in the system of national law of Ukraine, defining its functions, principles of legal regulation of social relations, optimization of its legal and regulatory sources. The necessity of further scientific search for determination of the legal essence of the official law in the system of law of Ukraine, its structure and development of uniform standards of ethical rules of behavior of different categories of public servants are substantiated. As a conclusion, it was substantiated that under the law of the law it is necessary to define an independent complex branch of law, which is at the stage of its formation. The author substantiates that the independent nature of the civil service law, which requires its separation in the system of law of Ukraine, is its unique subject of legal regulation, functions and methods of regulating the sphere of public service, the competitive selection of public, municipal and other components.

Key words: ethical activity, public servant, regulatory acts, service law, sources, professional ethics.

Постановка проблеми. Сучасні реалії характеризують активізацію діяльності з гармонізації системи національного законодавства України відповідно до визначених загальноєвропейських стандартів забезпечення реалізації й захисту прав й інтересів людини й громадянина. Трансформаційна діяльність з гармонізації системи національного законодавства України характеризується формуванням і становленням унікальних міжгалузевих правових конструкцій, прогресивних уявлень про систему права відповідно до реалій. Адміністративне право України визначається як галузь права, що зазнає найбільших трансформаційних впливів, пов'язаних із необхідністю переосмислення його предмету, функцій, структури системи та її складових частин.

Необхідність здійснення трансформаційних змін структури адміністративного права обґрунтовується потребою у вирішенні стратегічних задач, що виникли перед сучасною державою. Розв'язання проблеми, на думку автора, полягає в оптимізації здійснення публічно-управлінської діяльності з забезпечення прав і свобод людини, що визначається як складова частина предмету науки адміністративного права. Здійснення функцій публічного управління є неможливим без досягнення належного рівня ефективності функціонування системи публічної служби, оптимізації правового регулювання її діяльності. Розв'язання такої задачі правозастосування є можливим за умови виявлення сутності службового права, етапів його становлення в системі національного права України, визначення його функцій, принципів правового регулювання суспільних відносин, оптимізації його нормативно-правових джерел.

Ступінь наукового розроблення проблеми. Варто відзначити, що реалії сьогодення свідчать про активізацію здійснення науково-практичних досліджень, спрямованих на встановлення сутності службового права, з'ясування його місця в національній системі права України. Велике значення мають наукові праці Ю.П. Битяка, у яких автор охарактеризував основоположні засади функціонування державної служби в Україні [1, с. 19–20], Т.С. Аніщенко, яка розглядає категорію «право публічної служби» як складову частину адміністративного права [2, с. 10–12], В.С. Костюка, наукові розробки якого спрямовані на дослідження особливостей реалізації

суб'єктивного права на заняття посад публічної служби [3, с. 18–25], Т.О. Коломоець, дослідження якої спрямовані на забезпечення належного рівня правової ефективності регулювання проходження публічної служби в Україні [4, с. 131–140; 5, с. 149–155], Д.С. Припутня, у докторській дисертації якого визначено особливості застосування заходів примусу як складової частини функціонування публічної служби в Україні [5, с. 90–95; 6, с. 51–55] та інших науковців. Однак попри наявні сучасні наукові розробки щодо визначення категорії службового права, численність наукових дискусій з відповідної проблематики відсутність уніфікованих нормативних підходів до встановлення його сутності підкреслює актуальність подальших наукових досліджень визначення предмету службового права в цілому і зокрема встановлення системи його джерел.

Метою наукової статті є визначення місця службового права як складової частини адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Встановлення сутності службового права можливе шляхом висвітлення наявних наукових розробок щодо проблематики функціонування публічної служби в Україні на різних етапах її становлення. Необхідно відзначити відносно новаційний характер такої категорії, як категорія «публічної служби», адже тривалий час в Україні діяла лише державна служба, що була базисом для забезпечення функціонування органів державної влади. Цим пояснюється те, що перші роки після проголошення незалежності України характеризуються здійсненням досліджень, спрямованих на визначення організаційно-правових засад державної служби. Такими є наукові розробки Ю.П. Битяка, де вперше вченим обґрунтовується хибність ототожнення державної служби й публічної служби, як і муніципальної служби з публічною службовою [1, с. 19–20].

У цьому сенсі доволі цікавим є підхід, запропонований Т.С. Аніщенко, яка відзначила, що право публічної служби є безумовним складовим базисом для правового регулювання формування органів державної влади й місцевого самоврядування. Позитивним результатом здійснених досліджень Т.С. Аніщенко стало обґрунтування вченою доцільності розроблення кодифікованого законодавчого акта з питань правового регулювання публічної служби [2, с. 10–12].

Доцільність застосування суб'єктивного й об'єктивного розуміння службового права обґрунтовано в наукових працях В.С. Костюка [3, с. 18–25]. Так, ученим визначено, що суб'єктивне право на публічну службу як «системне, конституційне право», розуміння якого має відбуватися в безумовному його взаємозв'язку зі змістом права людини на працю, що реалізується особою в процесі зайняття посад у публічно-правових інститутах влади, передбачає спеціальну процедуру реалізації, що потребує набуття правомочностей суб'єктом відповідних відносин, тобто правосуб'єктності публічного службовця, і відповідно спричинює, на думку В.С. Костюка, виникнення службово-трудова відносин [3, с. 18–25].

Очевидним є проміжний висновок про неоднозначність наукових підходів до визначення місця суб'єктивного права на публічну службу в структурі національної системи права України. Необхідно відзначити, що ряд учених мають активну позицію щодо необхідності віднесення права на публічну службу до складових категорій трудового права (до службово-трудова відносин). У цьому ракурсі виділяються дослідження Л.В. Межевської [8], М.І. Іншина [9, с. 297–231; 10], В.С. Костюка [3, с. 18–25], О.В. Петришина [11], де визначено, що в межах трудового права регулюються відносини проходження публічної служби в Україні, зокрема щодо врегулювання особливостей застосування заходів дисциплінарного примусу тощо. На противагу такому підходу виокремлюються ряд наукових розробок, у результаті здійснення яких

вдалося обґрунтувати визначення сутності службового права як складової адміністративного права, обґрунтувати доцільність переосмислення його предмету та функцій реалізації. Такими науковими розробками є праці Т.О. Коломоєць [4; 5], Д.С. Припутня [6], Р.В. Миронюка [12] та інших учених. Неоднозначність наукових підходів є безумовним аргументом для пошуку наукової істини щодо встановлення сутності службового права. Водночас необхідно відзначити, що сприяє забезпеченню уніфікації підходів до формування сучасного поняттєвого ряду системи права України застосування саме категорії «службове право», а не категорії «право публічної служби», що доцільно розглядати як термін-синонім [5, с. 134]. Обґрунтування такого підходу тяжіє до дореволюційних часів формування службового права, і було визначено в працях І. Тарасова, Л. Штейна ще у ХІХ столітті [5, с. 134–136].

Визначення сутності службового права, здійснене в наукових розробках Т.О. Коломоєць, дало змогу вченій обґрунтувати власну авторську дефініцію. Так, Т.О. Коломоєць визначає, що службовим правом є «сукупність норм права, які «генетично» пов'язані з адміністративним правом, що набула ознак підгалузі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати як елемент Особливого частини (Особливого адміністративного права) системи відповідної галузі права» [5, с. 138; 4, 149–166]. Проблематика джерел службового права й можливих напрямів їх систематизації в різних формах привернули увагу також І. Голосніченка, Н. Золотарьової [13], М. Германюк [14, с. 188] та інших науковців.

У дослідженнях В.К. Колпакова спостерігається різноманітність підходів до визначення категоріального ряду, що виявляється в застосуванні таких понять, як «службове право», «право публічної служби», «публічно-службове право», «публічне службове право» [15, с. 120–121]. В процесі наукових пошуків учений дійшов висновку про доцільність уніфікації категоріального апарату шляхом використання саме поняття «службове право». Базисом для формування службового права, що визначає його зміст, є інститут публічної служби, дослідження якого має враховувати співвідношення доктринального й нормативного її аспектів, а також установлювати основні засади гармонізації її нормативного визначення з європейськими правовими стандартами в умовах євроінтеграційних процесів в Україні [15, с. 120–121].

Варто відзначити, що більшість дослідників проблемних питань правового регулювання службових відносин наполягають на необхідності розроблення та прийняття єдиного кодифікованого акта, завданням якого є уніфікація наявного інституційного категоріального апарату. Такого висновку дійшов О.О. Губанов [16, с. 30–33]. Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, наголошуючи на унікальному характері службового права, обґрунтовують доцільність систематизації «низки спеціальних законодавчих і підзаконних актів, що слід розглядати як передумову для їх можливої кодифікації» [17, с. 284; 18, с. 189–195].

Прогресивними є розробки, здійснені в наукових працях Р.С. Мельника, який, розглядаючи службове право як складову системи адміністративного права, наголошує на його публічно-правовій природі, незалежній від трудового права, що дає змогу виділити його унікальну роль в системі національного права як частини Особливого адміністративного права, оскільки «не регулює лише основні й необхідні аспекти взаємовідносин між публічною адміністрацією та приватними особами» [19, с. 284]. Дослідження Р.С. Мельника є певною мірою унікальними за своїми висновками, адже базуються на впровадженні ідеї використання основних постулатів Загального й Особливого адміністративного права Федеративної Республіки Німеччина. На підставі використання такого зарубіжного досвіду вченому вдалося виокремити «службове право» й «чиновницьке право» як ціле та його частину [19, с. 194].

Певною мірою такий висновок Р.С. Мельника корелюється з висновками, досягнутими в наукових працях Т.О. Коломоєць [4, с. 131–140], Ю.М. Старилова [21, с. 307]. Такий підхід є основою для відокремлення права службовців (осіб, що виконують управлінські функції, які водночас не є посадовими особами органів державної влади) і права працівників, що є складовою частиною публічної служби (в тому числі політичної служби).

До фундаментальних наукових досліджень, вартих уваги, що допомагають визначити сутність службового права, варто віднести праці, здійснені Л.Р. Білою-Тіуною [22], С.В. Ківаловим [23], Ю.П. Битяком [1], М.І. Цурканом [24], О.В. Петришиним [25], С.А. Федчишиним [26] та іншими.

Деякі проблеми забезпечення ефективності правового регулювання службових відносин вирішуються в межах більш комплексних дисертаційних проблем у розробках І.С. Гриценка [27], Ю.В. Пирожкової [28, с. 20], І.В. Болокан [29, с. 20] та інших. Зокрема І.С. Гриценко обґрунтовує, що службове право є складовою частиною системи адміністративного права, метою якого є визначення юридичного статусу державних службовців і порядку його реалізації [27, с. 71].

Наведені дослідження визначають доцільність запровадження підходів, коли службове право є складовою частиною адміністративного права, його особливої частини [30, с. 122–124; 18, с. 63; 31, с. 37].

Т.О. Коломоєць у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» застосовуючи категорію «службове право», виділяє складовими частинами публічної служби державну, муніципальну, та інші її унікальні різновиди [30, с. 122–124].

У дослідженнях С.Е. Чанного простежується трансформація підходів від визначення службового права як складової частини адміністративного права до переосмислення його місця в національній системі й обґрунтування доцільності його розуміння як самостійної галузі права, що однак перебуває в стадії формування [32, с. 18; 33, с. 272].

Досліджуючи генезу становлення службового права, Д.С. Припутень виокремлює такі його етапи: перший етап (середина ХІХ століття – початок ХХ століття) характеризується отождоленням публічної служби з державною службою, службового права виключно з правом державної служби (службою государю, монарху), а саме державна служба в її тісному зв'язку з внутрішнім державним управлінням досліджується в межах державно-правової проблематики; другий етап (початок ХХ століття – 20-ті роки ХХ століття) пов'язується з установленням керівних засад визначення статусу посадової особи, критеріїв відмежування державної й муніципальної служби; третій етап (20–40 роки ХХ століття) – етап нівелювання ідеї запровадження й дослідження інституту державної служби; четвертий етап (40–80 роки ХХ століття) – закладення основ теорії права державної служби, що пов'язується з появою комплексних наукових робіт дисертаційного рівня; п'ятий етап (90-ті роки ХХ століття) характеризується посиленням спеціалізації наукових досліджень різних видів публічної служби; шостий етап (початок ХХІ століття) пов'язується з трансформацією підходів до розуміння службового права в системі права України [6, с. 58–62].

Висновок. Таким чином, службове право необхідно визначити самостійною комплексною галуззю права, що перебуває на стадії свого формування. Самостійний характер службових правовідносин, який вимагає їх відокремлення, є його унікальний предмет правового регулювання, функції й методи врегулювання сфери проходження публічної служби, здійснення конкурсного відбору на посади державної, муніципальної та інших її складових частин.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2007. 304 с.
2. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2015. 15 с.
3. Костюк В. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 18–25.
4. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. С. 131–140.
5. Коломоєць Т.О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences : the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph*. Lublin : Baltija Publishing, 2018. P. 149–166.
6. Припутень Д.С. Примус у службовому праві : теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. 505 с.
7. Припутень Д.С. Європейські та міжнародні стандарти захисту прав службовців як гарантія правомірності застосування заходів примусу, пов’язаних з юридичною відповідальністю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 51–55. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2018/34.pdf.
8. Межевська Л.В. Правове регулювання відсторонення від роботи осіб, які виконують функції держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Дніпро, 2017. 182 с.
9. Іншин М.І. Механізм правового регулювання державної служби. *Форум права*. 2009. № 3. С. 297–231.
10. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.05 / М.І. Іншин; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 39 с.
11. Петришин О. Поняття посадової особи державного апарату. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. №2 (21). С. 37–45.
12. Миронюк Р.В. Новітні підходи до встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 200–207.
13. Голосніченко І.П., Золотарьова Н.І. Проблеми систематизації законодавства про державну службу в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство : здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 5–6 липня 2018 р. Київ : Дакор, 2018. С. 85–89.
14. Коломоєць Т.О., Германюк М.О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права : теоретико-правовий та нормативний аспекти. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2012. 216 с.
15. Колпаков В.К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. *Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку* : колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 84–123.
16. Губанов О.О. Досвід співробітництва України із SIGMA та зміст принципів публічної служби, сформульованих в документі SIGMA «Принципи державного управління». *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 8 червня 2018 р. / за ред. Р.С. Мельника. Київ : Гельветика, 2018. С. 30–33.
17. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.

18. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
19. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.
20. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. С. 131–140.
21. Стариллов Ю.Н. Государственная служба и служебное право в России : спорные вопросы и дискуссия. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 301–324.
22. Біла-Тиунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 248 с.
23. Кивалов С.В., Біла-Тиунова Л.Р. Публичная служба в Украине : учебник. Одесса : Фенікс, 2009. 688 с.
24. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. *Особливості судового розгляду спорів* : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
25. Петришин О.В. Правовий режим державної служби : питання загальної теорії : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.01. Харків : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1999. 33 с.
26. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном: сучасні проблеми організації та правового забезпечення : монографія. Харків : ФІНН, 2011. 148 с.
27. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : монографія. Київ : ВПУ «Київський університет», 2007. 335 с.
28. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2017. 33 с.
29. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права : проблемні питання теорії та практики : автореф. дис. ... док. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2017. 32 с.
30. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
31. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
32. Чаннов С.Е. Вновь к вопросу о служебном праве. *Государство и право*. 2015. № 3. С. 5–1.
33. Чаннов С.Е. Служебное право : становление или новые парадигмы. *Службове право : витоки, сучасність та перспективи розвитку* : кол. монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 264–285.