

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ВСТУП	6
Розділ 1	
СТИМУЛИ У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ	8
1.1 Службове право як сфера об'єктивізації стимулів.	8
1.2 Стимули у службовому праві України: поняття, ознаки, співвідношення із суміжними правовими поняттями.	24
1.3 Стимули у службовому праві: класифікаційний розподіл, функції та системний аналіз.	44
Розділ 2	
ХАРАКТЕРИСТИКА РІЗНОВИДІВ СТИМУЛІВ ТА СТИМУЛЮВАННЯ У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ	62
2.1 Стимули у службовому праві України: характеристика різновидів.	62
2.2 Стимулювання у службовому праві України: процедурний аспект.	85
Розділ 3	
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИКИ ВИКОРИСТАННЯ РЕСУРСУ СТИМУЛІВ У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ	122
3.1 Стимули у службовому праві зарубіжних країн: характеристика та основні пріоритети запозичення досвіду використання ресурсу	122

3.2 Шляхи удосконалення ресурсу стимулів у службовому праві Україні: доктринального дослідження, нормативного закріплення та практики реалізації	134
ВИСНОВКИ	144
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	152

ВСТУП

В сучасних умовах докорінного реформування державотворення та правотворення в Україні, нерозривно пов'язаного із змістовною, функціональною модифікацією публічної служби, актуальності набуває пошук таких засобів впливу на суб'єктів, уповноважених на виконання завдань держави та місцевого самоврядування, реалізацію та захист публічних інтересів, які б спонукали їх не лише до виконання своїх професійних обов'язків, а й підвищення ефективності та результативності своєї діяльності, були б адекватною реакцією на різні прояви новачності, креативності останньої тощо. Роль таких засобів цілком логічно відіграють стимули, правові засади використання ресурсу яких визначаються нормами службового права. З огляду на суттєву модифікацію сучасних вітчизняних новаційних підходів щодо предмету, методу, місця і ролі службового права у системі національного права, істотного значення набувають питання, як безпосередньо пов'язані із службовим правом як сферою об'єктивізації таких стимулів, так й із унікальним ресурсом самих стимулів у службовому праві (ознаками, їх видовим розмаїттям, безпосередніми підставами, процедурним аспектом тощо); як його інституту, а отже й із формуванням новітнього такого, що враховує останні досягнення вітчизняної та зарубіжної правової, в т.ч. й галузевої доктрини, стратегічні пріоритети розвитку публічної служби в умовах євроінтеграції та глобалізації правових процесів, наукового базису для досконалого за змістом та ефективного у застосуванні законодавства (в т.ч. й кодифікованого) про публічну службу у аспекті закріплення засад використання ресурсу стимулів у їх вузькому розумінні. З огляду на унікальність категорії «стимул», підґрунтям для робіт слугували праці з філософських, економічних, психологічних наук (праці О. Бегматова, Ю. Тихонравова, М. Карліна, О. Чумаченко, Н. Мазур,

В. Клецького, В. Шпель тощо), а також вітчизняних та зарубіжних вчених з теорії держави та права (роботи Ю. Тихомирова, А. Малька, С. Мірошник, І. Луценка, В. Красовської, Р. Калужного, О. Лапка, Т. Пікуля, та ін.), вчених-представників галузевих правових наук – цивільного (роботи С. Максименко, та ін.), трудового (роботи М. Дей, С. Венедіктова та ін.), земельного (роботи І. Іконицького та ін.), кримінального (праці В. Галкіна та ін.), адміністративного (праці В. Колпакова, Т. Коломоєць, О. Стрельченко, О. Дрозда, О. Миколенка, О. Кузьменко та ін.) права, як і фундаментальні положення наукових робіт, безпосередньо присвячених питанням службового права (наприклад, роботи Т. Аніщенко, Ю. Старилова, Д. Припутня, Ю. Битяка, Р. Мельника, С. Ківалова, Л. Біли-Гіунової, А. Шарої, Ю. Пирожкової, С. Федчишина, О. Гришковця та ін.).

Проте, незважаючи на таке розмаїття наукових праць, безпосередньо присвячених проблематиці стимулам у службовому праві України комплексних фахових наукових робіт немає.

Розділ 1

СТИМУЛИ У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

1.1 Службове право як сфера об'єктивізації стимулів

Перш за все слід почати із того, що у сучасній правовій науці питання, пов'язані із службовим правом, привертають увагу вчених-юристів, представників різних галузевих напрямів, однак і до цього часу залишаються дискусійними. Пов'язане це із тим, що і до цього часу немає однозначної відповіді на те, що представляє собою службове право? Як наслідок, немає загальнови znаної норми-дефініції. Окрім того, і до цього часу дискусійним у фаховому науковому середовищі залишається і питання, пов'язане із з'ясуванням місця службового права у системі сучасного національного права, а саме: чи воно є інститутом, підгалуззю чи все ж таки самостійною галуззю права. Приємно, що ці питання порушуються вченими-представниками різних галузевих правових наук (перш за все, вченими-адміністративістами та фахівцями у галузі трудового права), однак питання і досі залишається у полі їх запеклої наукової дискусії, а отже відрізняється науковою актуальністю та практичним значенням. Варто звернути на нього увагу і у контексті дослідження його як сфери об'єктивізації стимулів.

Перш за все, слід зупинитися на використанні самого терміну для його позначення. У сучасній правовій науці можна зустріти декілька термінів для його позначення, а саме: «службове право», «право служби», «право публічної служби», «право державної служби», «чиновницьке право» тощо.

Так, наприклад, Р. Мельник, досліджуючи систему сучасного адміністративного права, в якості її елементу виокремлює «службове право» [1, с. 112–116]. Т.С. Аніщенко, поглиблено досліджуючи проблематику службового права, зазначає, що воно представляє собою самостійний елемент Особливого адміністративного права, а саме «окрему галузь під назвою «Службове право»» [2, с. 87]. Т. Коломоець, в контексті з'ясування місця і ролі цього правового утворення у системі адміністративного права, виокремлює його й пропонує його єдину назву – «службове право» [3, с. 132–134]. Цікавими в аспекті пошуку оптимальної назви для відповідної сукупності правових норм виглядають наукові праці О. Гришковця та Ю. Старилова, посилання на які роблять майже всі вчені-юристи, які досліджують проблематику службового права. Так, зокрема, О. Гришковець однозначно зупиняється на доцільності використання для позначення відповідної сукупності правових норм терміну «службове право» [4], яке досить влучно охоплює всі специфічні ознаки предмету правового регулювання. При цьому він, аналізуючи генезу службового права у російській правовій науці, перш за все т.з. дореволюційного періоду, зазначає, що ще у наукових працях І. Тарасова, Л. Штейна можна знайти згадування про «право державної служби» (Staatsdienstrecht) [4, с. 43], а у працях Ф. Кокоскіна – «право службове» [4, с. 43], із різним підходом кожного вченого до деталізації своєї позиції щодо розуміння його предмету. Термін «службове право» пропонує використовувати для позначення відповідного правового утворення й Ю. Старилов [5]. Він же звертає увагу й на доцільність розмежування термінів «службове право» і «чиновницьке право», усуваючи помилкове їх ототожнення й механічне запозичення із термінологічного тематичного ряду, сформованого зарубіжними вченими-юристами. Так, зокрема, термін «чиновницьке право» є дослівним перекладом терміну який використовується у німецькій правовій науці для позначення «правових норм, які регулюють відносини, пов'язані із правовим становищем чиновників, й представляють собою лише одну із складових «право публічної служби» [5, с. 307]. Останнє

також включає «право службовців (не чиновників), а також працівників, які перебувають у системі публічної служби» [5, с. 307]. Отже, пропонується умовний поділ «права публічної служби» на три складові, лише однією із яких є «чиновницьке право». Про це ж зазначає і Т. Коломоєць, аналізуючи наявні наукові фахові підходи до пошуку оптимального терміну для позначення сукупності правових норм, які регулюють відносини, безпосередньо пов'язані із організацією та функціонуванням публічної служби в Україні [3, с. 133–134].

Про це ж зазначає і Д. Припутень, виокремлюючи навіть у аспекті пошуку відповіді на це запитання умовно кілька етапів у генезі доктринального дослідження феномену «службове право» й обґрунтовуючи універсальний характер терміну «службове право» [6, с. 367–368].

Цілком логічним є формулювання тези про те, що термін «право державної служби», «право дипломатичної служби», «право муніципальної служби» та ін. є такими, що цілком логічно використовуються для позначення тих сукупностей правових норм, які регулюють відносини, пов'язані із окремими різновидами публічної служби. Відповідно їх неможна розглядати в якості синонімів для позначення тієї сукупності правових норм, які регулюють відносини, пов'язані із публічною службою в цілому. Отже співвідношення термінів «право публічної служби», а краще «службове право» та всіх інших, які безпосередньо «прив'язані до різновидів публічної служби», є такими: ціле і частини. Отже, «службове право» – це узагальнюючий термін, який цілком може використовуватися для позначення всієї сукупності правових норм, безпосередньо пов'язаних із публічною службою в цілому.

Чому саме «службове»? Чому саме це слово використовується у назві відповідної сукупності правових норм? Використання словосполучення «службове право» дозволяє зробити акцент на специфіку предмету правового регулювання відповідного елементу системи права – «службова діяльність особи, яка має публічну спрямованість», «діяльність особи, яка наділена відповідними

публічно-владними повноваженнями задля служіння публічним інтересам» [7, с. 217]. Тобто, «служіння» особи публічним інтересам як основне цільове спрямування такої – основна специфічна ознака такої діяльності особи, «... це відносини всередині системи публічною адміністрації ... чи інших владних систем ... насамперед задовольняється публічний інтерес...» [8, с. 18]. Саме тому цілком можна зробити уточнення у формуванні терміну для позначення відповідної сукупності правових норм й запропонувати «публічне службове право» (такий аналог використовується й у німецькій правовій науці) [5, с. 307]. Саме складова терміну «публічне» дозволяє усунути ту дискусію, яка вже протягом тривалого часу існує у середовищі вітчизняних вчених-юристів, які представляють науку адміністративного права і науку трудового права як складові вітчизняної правової науки. Представники науки трудового права намагаються обґрунтувати відповідний галузевий характер і відносин, які підлягають правовому регулюванню, і сукупності правових норм, які ці відносини регулюють. Погодитися із цим, на жаль, не можна, саме завдяки специфічному характеру службової діяльності, зорієнтованої на задоволення («служіння») публічному інтересу, специфічному правовому статусу особи, яка покликана «служити» відповідному інтересу й наділяється для цього публічно-владними повноваженнями. Це свідчить на користь специфіки й методу правового регулювання відповідних відносин, який характеризується всіма ознаками методу адміністративного права [9]. Про це ж свідчить й аналіз історичних пам'яток права та наукових праць, присвячених проблематиці розмежування адміністративно-правового та трудового правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із службовою діяльністю особи. Так, наприклад, аналіз Зводу статутів про службу цивільну – результату кодифікації законодавства про цивільну службу, свідчить про те, що «статус відповідної особи визначався нормами державного та адміністративного права, тобто був публічно-правовим... Це фактично була самостійна соціальна група із своїми традиціями, світосприйняттям, служінням». [4, с. 43]. Цілком можна погодитися із точкою зору

Д. Припутня про те, що, враховуючи наявну дискусію у середовищі вчених-представників двох галузевих правових наук, варіантом її вирішення може бути розмежування «... «публічно-службових» відносин, які є предметом регулювання службового права як підгалузі адміністративного права, та «службового-трудова», які є предметом регулювання трудового права» [6, с. 368,]. Отже, підсумовуючи висновок щодо витоків терміну для позначення відповідної сукупності правових норм, покликаних регулювати відносини публічної служби, слід зазначити, що таким цілком можливо вважати «службове право» як узагальнюючий термін із вказівкою на специфіку предмету регулюючого впливу. Враховуючи те, що терміном «служба» охоплюється діяльність, зорієнтована на «зовнішній», «публічний» інтерес, уточнення терміну за рахунок доповнення словами «публічне» вважається зайвим. Отже, саме цей термін вважається доцільним, оптимальним для використання як у правовій науці (в т.ч. галузевих), так і у законодавстві задля уніфікації всього термінологічного ряду, для позначення всього масиву правових приписів, покликаних регулювати суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із публічною службою в цілому. Важливим постає питання, що ж собою представляє службове право? Для відповіді на нього доцільним вважається з'ясування його місця у системі національного права в цілому. Тим більше, що саме цей вектор вже протягом тривалого часу є базовим як у вітчизняній, так і зарубіжній правовій науці при аналізі проблем службового права. Так, наприклад, О. Гришковець прямо зазначає, що з'ясування сутності службового права безпосередньо пов'язано із з'ясуванням його місця в системі національного права [4, с. 44–48], системі адміністративного права. Аналізуючи наявні наукові праці вчених-адміністративістів, він навіть простежує генезу поглядів останніх щодо цього питання [4, с. 48–53], а також виокремлює свої критерії для його виокремлення у системі адміністративного права, а отже й з'ясування його місця у ній. Ю. Старилов також звертає увагу на важливість питання з'ясування місця службового права у системі адміністративного права для фактичного розуміння його ресурсу