

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ</b> . . . . .	4	
<b>ВСТУП</b> . . . . .	5	
<b>Розділ 1</b>		
<b>ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ</b>		
<b>ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ТА ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ</b> . . . . .		9
1.1 Службове право як сфера об'єктивізації його принципів. . . . .	9	
1.2 Генеза дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці. . . . .	28	
1.3 Принципи службового права України: поняття, ознаки. . . . .	45	
<b>Розділ 2</b>		
<b>ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ:</b>		
<b>КЛАСИФІКАЦІЯ, СИСТЕМА ТА ХАРАКТЕРИСТИКА</b> . . . . .		62
2.1 Класифікація принципів службового права та їх система. . . . .	62	
2.2 Засади принципів службового права. . . . .	79	
2.3 Організаційні та функціональні принципи службового права. . . . .	98	
<b>Розділ 3</b>		
<b>ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ:</b>		
<b>ПОШУК ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕСУРСУ</b> . . . . .		120
3.1 Принципи службового права зарубіжних країн та їх урахування при формуванні вітчизняного аналогу. . . . .	120	
3.2 Основні напрямки вдосконалення доктринального дослідження та правового закріплення принципів службового права. . . . .	136	
<b>ВИСНОВКИ</b> . . . . .	155	
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> . . . . .	164	

## ВСТУП

В умовах сучасних докорінних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, безпосередньо пов'язаних із переглядом змісту та призначення публічної служби, всього розмаїття її різновидів, організаційного та функціонального її аспектів, впровадження численних новаційних інститутів, запозичення відповідного зарубіжного нормотворчого та правозастосовчого досвіду, імплементації міжнародно-правових стандартів регулювання публічно-владних відносин й концентрації зусиль наукової фахової спільноти, юристів-практиків й зацікавленої громадськості, зорієнтованих на систематизацію законодавства про публічну службу, й розробку й прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акту про публічну службу, важливості набувають ті «базові» засади, які мають слугувати «каркасом», «фундаментом», «основою» для нормативно-правового регулювання публічно-службових відносин, ефективного існування публічної служби в цілому, роль яких відіграють принципи службового права. Важливо не тільки уніфікувати публічно-службову діяльність у всьому її видовому розмаїтті, але й, насамперед, сформувані «фундамент» для такої уніфікації та систематизації норм права, які регулюють таку діяльність, оскільки саме він й визначатиме подальший розвиток публічно-службових відносин, службового права в системі адміністративного права і системи права в цілому, а також досконалість змісту службового законодавства, ефективність практики його застосування й навпаки його «дефектність» негативно впливатиме на них. Істотна активізація національної нормотворчої діяльності, безпосередньо пов'язаної як із внесенням змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів про публічну службу (державну, дипломатичну, військову тощо), так і нормопроектної діяльності щодо розробки проекту Службового кодексу України, задля забезпечення

їх результативності, формування новітнього, наукового (дотримання принципу науковості), такого, що узгоджується із сучасним доктринальним розумінням сутності і призначення службового права як підгалузі адміністративного права та його принципів, базису, складовою якого і мають слугувати результати комплексних наукових фахових досліджень, безпосередньо присвячених унікальності ресурсу принципів службового права. Прийняття єдиного кодифікованого акту про публічну службу, із обов'язковим закріпленням в окремому його розділі положень про принципи службового права, є необхідною умовою результативного впровадження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегії реформи державного управління до 2021 року (в оновленій редакції) та ряду інших актів, які визначають пріоритетні напрямки розвитку України.

Проблематика принципів службового права системно не досліджувалася, оскільки вона безпосередньо пов'язана із встановленням службового права як підгалузі адміністративного права та із розвитком доктринальних та нормативних положень, які пов'язані із публічно-службовою діяльністю.

Підґрунтям для написання слугували наукові праці з теорії права (О. Петришина, С. Погребняка, П. Рабіновича, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, Д. Лук'янова, С. Максимова, В. Смородинського та ін.), адміністративного права (В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Бевзенка, Л. Біли-Тіунової, П. Діхтєвського, С. Ківалова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Т. Губанової, А. Комзюка, О. Кузьменко, Д. Лученка, Р. Мельника, Д. Приймаченка, С. Стеценка, А. Шарої, Н. Писаренко та ін.), в т. ч. й з проблематики службового права (роботи Д. Припутня, Т. Аніщенко, Т. Коломоєць, М. Титаренко, Ю. Буланової, В. Галай, В. Столбового, В. Колпакова та ін.), принципів адміністративного права та його підгалузей (роботи А. Пухтецької, П. Баранчика, Т. Коломоєць, Д. Лук'янця, Н. Писаренко, В. Галай, А. Шарої, М. Лученко, О. Мілієнко та ін.), принципів окремих різновидів публічної служби (наприклад, роботи М. Германюк, Л. Біли-Тіунової, О. Панової, В. Столбового та ін.). Водночас, враховуючи все розмаїття наукових праць з окремих питань проблематики принципів службового

права, й жодним чином не применшуючи їх значення, варто зазначити, що комплексних наукових досліджень, безпосередньо присвячених принципам службового права України в аспекті висвітлення генези їх доктринального дослідження, ознак, класифікаційного поділу, системного аналізу й детального аналізу ресурсу кожного принципу і їх груп, формулюванням пропозиції щодо удосконалення використання їх ресурсу, в т. ч. й із запозиченням позитивного зарубіжного досвіду, не було проведено, що й актуалізує дослідження, зумовлює його теоретичне та практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2016–2020 роки, комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711), планів роботи Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук України. Крім того, тема дослідження пов'язана з підготовкою змін до законодавства та безпосередньо стосується Концепції адміністративної реформи України, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 року № 810/98, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р, Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, схваленої Указом Президента України від 20.02.2006 року № 140/2006, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26.02.2016 року № 68/2016, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 року № 474 (редакція від 18.12.2018 року № 1102-р), Стратегії реформування

державної служби в Україні, схваленої Указом Президента України від 14.01.2000 року № 599/2000, Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 01.02.2012 року № 45/2012; Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 року; Пріоритетних тематичних напрямків наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 року № 942.

# РОЗДІЛ 1

## ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ТА ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

### 1.1 Службове право як сфера об'єктивізації його принципів

Розпочати слід із з'ясування того, що представляє собою службове право. Одразу ж варто зазначити, що у вітчизняній правовій науці з цього приводу немає єдності підходів серед вчених-юристів. Одразу ж слід зазначити, що уніфікованого підходу у доктрині права щодо визначення службового права немає, як немає й офіційної нормативної дефініції. У наукових та навчальних фахових джерелах пропонуються авторські визначення службового права, із акцентом на різні його ознаки (або ж предмет, або ж місце у системі права, або ж узагальнений підхід до визначення взагалі), що ускладнює його розуміння. Більше того навіть тематичні словникові, енциклопедичні, довідкові видання, на жаль, інколи не містять його визначення. Так, наприклад, «Службове право України: словник термінів», підготовлений авторським колективом за загальною редакцією Т. Коломоець а В. Колпакова [174], також не містить визначення службового права, що варто визнати прогалиною, з огляду на тематичний зміст словника. Аналогічним є й стан справ зі змістом «Адміністративне право України: словник термінів», який також підготовлений авторським колективом за загальною редакцією Т. Коломоець, В. Колпакова, і який не містить визначення «службове право», щоправда визначень й інших підгалузей у словнику теж немає [13]. Більше того, варто звернути увагу на те, що останнім часом спостерігається сплеск уваги вчених-юристів до з'ясування сутності службового права, його

предмету, методу, системи, його місця і ролі у системі вітчизняного права. І підтвердженням цьому можуть слугувати численні праці вчених-юристів, насамперед, вчених-адміністративістів, які опубліковані впродовж останніх кількох років. Так, зокрема, можна згадати роботи Д. Припутня, в яких він досліджує примус у службовому праві. При цьому він навіть звертає увагу на витоки формування та генезу службового права, його характеристику як елемента системи національного права. Зокрема, Д. Припутень зазначає, що службове право «є підгалуззю адміністративного права, є елементом публічного права» [149, с. 7]. З огляду на те, що «воно містить низку як матеріальних, так і процесуальних норм, як регулятивних, так і охоронних норм, його цілком можна вважати матеріально-процедурним (за поєднанням цих норм) та регулятивно-охоронним правом, щоправда при певному домінуванні саме регулятивної складової» [149, с. 7]. Д. Припутень цілком слушно зазначає про те, що питання ролі і місця у системі права службового права залишається вже протягом тривалого часу «відкритим» у правовій науці, а отже для відповіді на це запитання варто аналізувати ті ознаки, якими наділена відповідна сукупність норм права. Серед авторських підходів ним пропонується аналіз предмету, методу, системи і функцій службового права [149, с. 10–12] і, як наслідок, сформульований висновок про наявність у зазначеної сукупності норм права лише ознак підгалузі права. «До предмету запропоновано відносити сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з публічною, постійною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади в публічних інституціях, і діяльність яких пов'язана з реалізацією публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації й захисту публічних інтересів» [149, с. 10–11]. При цьому відзначаючи виокремлення самостійного предмету, одночасно вчений-адміністративіст звертає увагу на «використання службовим правом методів, наділених ознаками методів адміністративного права» [149, с. 11]. Саме відсутність самостійного, унікального методу як обов'язкової ознаки галузі права й не дозволяє розглядати службове право як самостійну галузь права, «воно використовує методи

адміністративного права» [149, с. 11]. У своїй монографії «Теорія примусу у службовому праві» Д. Припутень деталізує зазначені положення, із посиланням на роботи як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-адміністративістів (насамперед, Т. Аніщенко, Ю. Старилова, Т. Коломоєць, О. Гришковца, А. Школика, Л. Біли-Тіунової, С. Ківалова, В. Тимощука та ін.) [150, с. 34–86].

Розгляд службового права саме як підгалузі адміністративного права пропонує у своїх роботах Т. Аніщенко, яка, зокрема для позначення відповідної сукупності правових норм пропонує вживати словосполучення «право публічної служби» [19, с. 5]. Зокрема, аналізуючи відповідну сукупність правових норм, Т. Аніщенко зазначає про формування (а точніше виокремлення) власного предмету правового регулювання, яким є «службові правовідносини» [19, с. 5]. При цьому вона характеризує ці відносини як такі, що «є предметом регулювання відповідного права публічної служби; є різновидом адміністративно-правових відносин, мають публічно-владний характер, пов'язані із здійсненням владної діяльності, зміст цих відносин визначено законодавством в імперативному порядку, їм властивий специфічний суб'єкт, його специфічний правовий статус, а також особливість процедури виникнення, зміни та припинення» [19, с. 5]. Предмет службового права Т. Аніщенко аналізує у поєднанні трьох його складових, а саме: «відносин, пов'язаних із прийняттям на публічну службу та набуттям статусу публічного службовця, відносин з приводу проходження публічної служби, відносин з приводу припинення публічної служби та припинення статусу публічного службовця» [18, с. 89], що у кінцевому варіанті й дозволяє сформулювати визначення предмету службового права як «сукупності службово-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу прийняття особи на публічну службу, проходження і припинення служби на посадах публічних службовців» [18, с. 89]. Акцент уваги зроблено, насамперед, на публічно-службових відносинах, із поєднанням публічного інтересу й цільового спрямування служіння публічних службовців. Фактично вчена-адміністративіст характеризує предмет регулювання відповідної сукупності норм права, акцентуючи, тим

самим, увагу на його унікальності як ознаку елементу системи права. Одночасно, звертаючи увагу на унікальність предмету, Т. Аніщенко також зазначає, що унікального методу для регулювання відповідних відносин немає, для цього права характерним є використання методів адміністративного права [19, с. 5]. Варто погодитися із тим, що регулювання відносин публічної служби безпосередньо пов'язане із використанням, насамперед, імперативного методу, певною мірою диспозитивного методу (особливо в умовах трансформації самої сукупності норм права, її змісту, призначення), а також методів рекомендацій, що є характерним для регулювання відносин різних видів публічної служби, і, безперечно, методу заохочення, а точніше стимулювання як більш об'ємного за своїми властивостями. Саме такі методи є характерними для регулювання адміністративно-правових відносин, а отже і для службового права вони є характерними, що й підтверджує тезу про те, що службове право не має ознаки самостійного методу, яка притаманна саме галузі права, а отже її можна цілком розглядати як підгалузь саме адміністративного права. До того ж стосовно назви «право публічної служби», запропонованого Т. Аніщенко для призначення відповідної групи норм права, варто все ж таки висловити певні застереження стосовно дотримання правил або ж стандартів щодо назви елементів системи права, уніфікованого підходу до їх назви у вітчизняній правовій науці. Скоріше за все, така назва є характерною для німецької правової системи, німецької правової науки, а для вітчизняної все ж таки коректніше буде вживати термін «службове право» навіть без уточнення у назві про те, що мова йде саме про публічну службу, бо приватна або інша служба не передбачатиме тих особливостей предмету і методу, які є характерними для «служіння публічним інтересам». Варто зупинитися і на циклі робіт Т. Коломоець, безпосередньо присвячених службовому праву. Насамперед, варто звернути увагу, що при розгляді відповідної сукупності норм права, вчена-адміністративіст звертає увагу на ознаки галузі права й формулює висновок про те, що із всього розмаїття ознак галузі права службовому праві притаманним є лише предмет унікальний [93, с. 135]. Зокрема вона слушно зазначає, що «щоправда

інших ознак самостійної галузі права, серед яких: метод правового регулювання, термінологічний унікальний апарат, кодифікаційні акт немає» [93, с. 134]. І це є цілком вірним з огляду на те, що предметом службового права є суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із вступом, проходженням, припиненням публічної служби (у всьому її розмаїтті видів), а от метод правового регулювання є переважно імперативним (бо передбачає певну невизначеність відносин, зорієнтованих на врегулювання відносин служіння публічним інтересам, наділенням публічно-владними повноваженнями осіб для досягнення останнього. Одночасно й використання певних можливостей диспозитивного методу, із можливістю служіння особою публічним інтересам з використанням розсуду, дискреційних повноважень тощо. При цьому, погоджуючись із Д. Припутнем у тому, що ці два методи є «базовими» або ж домінуючими для службового права, все ж таки останній є допоміжним [150, с. 55–56], що є цілком виправданим з огляду на предмет регулювання зазначеної сукупності норм права. Отже, аналізуючи предмет, метод, функції службового права, зосереджуючись на особливостях службового законодавства й відсутність кодифікованого акту, Т. Коломоець формулює висновок про підгалузевий характер службового права. Т. Коломоець, із посиланням на численні роботи зарубіжних, в тому числі й російських вчених-адміністративістів, які поглиблено досліджують проблематику службового права (наприклад, роботи О. Гришковця, Ю. Старилова, С. Чанного, Л. Аكوпова та ін.), обґрунтовує саме підгалузевий характер службового права, його «генетичні» зв'язки із адміністративним правом, а отже й розгляд його в якості підгалузі адміністративного права [93, с. 136]. Саме істотне розширення сфери регулюючого впливу за рахунок різновидів публічної служби, орієнтації на задоволення під час професійної діяльності осіб з реалізацією наданих владних повноважень публічного інтересу й зумовило «вихід» відповідної сукупності норм права «за межі» інституту норм права, «за межі» однорідних відносин. Одночасно відсутність всього розмаїття обов'язкових ознак галузі унеможливило й розгляд його в якості самостійної галузі. Це, у свою чергу, дозволяє зробити

висновок саме про підгалузевий («між інститутом та галуззю») характер такої сукупності норм права [93, с. 136–138], і з цим висновком цілком варто погодитися. Унікальність предмету й запозичення методу адміністративного права для регулювання відповідного предмету відзначає у своїх роботах і М. Титаренко, детально досліджуючи стимули у службовому праві [188, с. 405], щоправда дещо модифікує у своїх роботах свої погляди на назву такої сукупності норм права, а саме: від «право публічної служби» до «службове право». Тим не менш, саме аналіз ознак такої сукупності й дозволив їй сформулювати свою однозначну позицію про підгалузевий характер службового права.

Аналогічної позиції дотримується В. Колпаков, зазначаючи, що його предметом є «суспільні відносини, які виникають у процесі публічної служби: статусу публічного службовця, проходження публічної служби» [102, с. 121]. Аналізуючи цей предмет, вчиний-адміністративіст слушно звертає увагу на його можливість виокремлення із предмету адміністративного права, його «вихід» за межі «родової» ознаки, а отже можливість розгляду в якості елементу системи права, який є межовим між інститутом (із ознакою регулювання однорідних відносин) та галуззю (із цілим переліком унікальних ознак). Дійсно, наявність самостійного достатньо великого за обсягом предмету регулювання дає підстави для порушення питання «виходу за межі» інституту адміністративного права, втім відсутність самостійного унікального методу регулюючого впливу істотно гальмує процес «переростання» такої сукупності у самостійну галузь права. Окрім того, варто було б звернути увагу ще на один момент, а саме: аналізуючи службове право, В. Колпаков пропонує розглядати як «синонім публічної служби» [102, с. 90], щоправда, варто погодитися у цьому із Д. Припутнем, що в даному випадку коректніше все ж таки назву підгалузі і предмету розмежовувати [150, с. 36] й знову ж таки досягати уніфікації у назві елементів системи права, що є характерним для вітчизняної правової науки.

Цікавими є підходи до аналізу службового права В. Столбового, О. Губанова. Так, наприклад, О. Губанов, досліджуючи юридичну відповідальність публічних службовців в аспекті порівняльно-правового