

9. Законы Республики Таджикистан от 26 декабря 2011 г. № 776 ; Закон Республики Таджикистан от 23 ноября 2015 г. № 1232 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mmk.tj>.

REFERENCES

1. Starilov, Yu.N. (2014), «Administrative justice in terms of state modernization, administrative and administrative-procedural legislation of the Russian Federation», *Ezhehodnik publichnoho prava – 2014 : "Administrativnoe pravo : sravnitelno-pravovye podkhody"* [Public law yearbook – 2014 : «Administrative law : comparative legal approaches»], Infotropik Media, Moscow, pp. 222–249.
2. «Right of citizens to petition»: the Law of the Republic of Tajikistan, *Akhbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadjikistan*, 1998, no. 10, art. 79 ; 2006, no. 11, art. 469 ; 2007, no. 7, art. 666.
3. «On Petitions of Citizens»: the Law of the Republic of Tajikistan, *Akhbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadjikistan*, 1996, no. 24, art. 368.
4. (1989), Civil Procedure Code of the Tajik SSR on 1963, Dushanbe, Tadjikistan ; (2002), Economic Procedural Code of the Republic of Tajikistan on 1995, Dushanbe, Tadjikistan.
5. «On Amendments to the Procedural Code of Administrative Offences of the Republic of Tajikistan»: the Laws of the Republic of Tajikistan on 27.11.2014, № 1135 ; on 18.03.2015, № 1180, (Akhbori Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan, 2013, no. 7, art. 502 ; 2014, no. 3, art. 145 ; no. 7, part. 1, art. 391.
6. «On Courts in the Republic of Tajikistan»: the Constitutional Law of the Republic of Tajikistan (in force as of 13 June 2001, as of 26 July 2014), available at : <http://www.mmk.tj> (access May, 2015).
7. Ibragimov, S.I. (2012), *Osnovnye napravleniya formirovaniya i razvitiya administrativnoy yustitsii v hosudarstvakh Tsentralnoy Azii : sravnitelno-pravovoy analiz* [The main directions of formation and development of administrative justice in the countries of Central Asia : comparative legal analysis], Izd-vo AN RT, «Donish», Dushanbe, Tadjikistan.
8. «The concept of forward-looking development of legislation»: Decree of the President of the Republic of Tajikistan on 19 February 2011 № 1021, available at : <http://www.prezident.tj> (access June, 2012).
9. Laws of the Republic of Tajikistan on 26.12.11, №776 ; the Law of the Republic of Tajikistan on 23.11.2015, № 1232, available at : <http://www.mmk.tj> (access May, 2016).

УДК 34.08: 340.134 (477)

ЗАОХОЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ОСОБЛИВОСТІ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ В ЗАКОНІ УКРАЇНИ ВІД 10 ГРУДНЯ 2015 РОКУ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна
T_deputy@ukr.net

У статті аналізується генеза закріплення заохочення державних службовців, його видів і засад застосування у вітчизняному базовому законі про державну службу, а саме в Законі України від 16 грудня 1993 року «Про державну службу», Законі України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» та Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»; формулюється висновок про залишковий принцип нормативного урегулювання цього питання, щоправда з посиленням деталізації регламентації в Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу». Порівняльно-правовий аналіз положень вищезазначених законодавчих актів свідчить, що законодавець постійно залишає поза увагою нормативне визначення заохочення, що ускладнює правозастосування у відповідній сфері відносин, створює передумови для суб'єктивного підходу до його тлумачення. Звертається увага на потребу нормативного закріплення визначення заохочення в базовому законі про державну службу, або в ст.53 Закону, яка безпосередньо присвячена заохоченню державних службовців, або в ст.2 Закону, яка фіксує визначення термінів.

Звертається увага на модифікацію позиції законодавця щодо різновидів заохочень державних службовців із поступовим збільшенням їх кількості та деталізацією назв, натомість зазначається, що самих визначень цих різновидів законодавець не надає, що також вважається недоліком базового закону про державну службу, який необхідно усунути шляхом внесення доповнень. У статті обґрунтовується доцільність розгляду премії як виду заохочення та внесення відповідних змін до ст.ст.50, 52, 53 Закону. Автор формулює пропозицію щодо нормативної регламентації в базовому законі про державну службу положень про відсутність обмежень кількості заохочень, які можуть одночасно застосовуватися до державного службовця, а також відсилної норми до Адміністративно-процесуального кодексу України, в окремому розділі якого обґрунтовується доцільність закріплення засад заохочувального провадження щодо державних службовців.

Ключові слова: державний службовець, заохочення, заохочувальне провадження, законодавство, пропозиції, різновиди, засади.

ПОощРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ОСОБЕННОСТИ РЕГЛАМЕНТАЦИИ В ЗАКОНЕ УКРАИНЫ ОТ 10 ДЕКАБРЯ 2015 ГОДА «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ» И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Коломоєц Т.А.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина
T_deputy@ukr.net*

В статье анализируется генезис закрепления поощрения государственных служащих, его видов и оснований применения в отечественном базовом законе о государственной службе, а именно в Законе Украины от 16 декабря 1993 года «О государственной службе», Законе Украины от 17 ноября 2011 года «О государственной службе» и Законе Украины от 10 декабря 2015 года «О государственной службе»; формулируется вывод об остаточном принципе нормативного урегулирования этого вопроса, хотя и с усилением специализации регламентации в Законе Украины от 10 декабря 2015 года «О государственной службе». Сравнительно-правовой анализ положений вышеуказанных законодательных актов свидетельствует, что законодатель постоянно оставляет без внимания нормативное определение поощрения, что усложняет правоприменение в соответствующей сфере отношений, создает предпосылки для субъективного подхода к его толкованию. Обращается внимание на необходимость нормативного закрепления определения поощрения в базовом законе о государственной службе, или в ст.53 Закона, которая непосредственно посвящена поощрению государственных служащих, или в ст.2 Закона, которая фиксирует определение терминов. Обращается внимание на модификацию позиции законодателя относительно видов поощрений государственных служащих с постепенным увеличением их количества и детализацией названий, в то же время отмечается, что самих определений этих видов законодатель не предлагает, что также является недостатком базового закона о государственной службе, который необходимо устранить путем внесения дополнений. В статье обосновывается целесообразность рассмотрения премии в качестве вида поощрения и внесения соответствующих изменений в ст.ст.50, 52, 53 Закона. Автор формулирует предложение о нормативной регламентации в базовом законе о государственной службе положения об отсутствии ограничений количества поощрений, которые могут одновременно применяться к государственному служащему, а также отсылочной нормы к Административно-процесуальному кодексу Украины, в отдельном разделе которого обосновывается целесообразность закрепления положений поощрительного производства относительно государственных служащих.

Ключевые слова: государственный служащий, поощрение, поощрительное производство, законодательство, предложения, разновидности, основы.

ENCOURAGEMENT OF PUBLIC SERVANTS: FEATURES OF REGULATION IN THE LAW OF UKRAINE ON 10 DECEMBER 2015 “ON STATE SERVICE” AND IMPROVEMENT PROPOSALS

Kolomoiets T.O.

*Zaporizhzhya national university, str. Zhukovsky, 66, Zaporizhzhia, Ukraine
T_deputy@ukr.net*

The article analyses a genesis of fixation of public servants encouragement, its types and grounds for its execution in the native basic law on state service, namely: Law of Ukraine on 16 December 1993 “On State Service”, Law of Ukraine on 17 November 2011 “On State Service” and Law of Ukraine on 10 December 2015 “On State Service”; formulates a conclusion about residual principle of regulatory control of this question, although with the strengthening of regulation specialization in the Law of Ukraine on 10 December 2015 “On State Service”. Comparative legal analysis of statements of said legislative acts evidences that legislator constantly takes no notice of the normative definition of encouragement that complicates law enforcement in the proper sphere of relations, creates prerequisites for subjective approach to its interpretation. The attention is given to the necessity of normative consolidation of encouragement’s definition in the basic law on state service or in Art. 53 of the Law, which directly dedicated to the public servants encouragement, or in the Art. 2 of the Law that fixes term definitions. The attention in the article is given to the modification of legislator’s position concerning types of encouragements of public servants with gradual increase of their quantity and detailing of titles; however, at the same time it is mentioned that legislator doesn’t propose definitions in themselves, which is also a deficiency of the basic law on state service that must be disposed by means of amendments. Expediency of premium consideration as a type of encouragement and proper amendments to Art. 50, 52, 53 of the Law is grounded in the article. Author formulates a proposal about regulation in the basic law on state service of statement about no limitation on amount of encouragements that can

simultaneously be applied to the public servant, and also a reference rule to the Administrative Procedure Code of Ukraine, where in a separate chapter an expediency of allocation of encouragement execution statements regarding public servants is grounded.

Key words: public servant, encouragement, encouragement execution, legislation, proposals, types, grounds.

Докорінне оновлення правових засад державної служби передбачає зміну пріоритетів у правовому регулюванні відносин, пов'язаних із заохоченням державних службовців. Аналіз положень Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» свідчить, що законодавець приділив більше уваги урегулюванню цього питання (зокрема, у ст. 53 розділу VI) у порівнянні з раніше діючим законодавством, однак визнати його абсолютно вирішеним, на жаль, не можна, що й актуалізує потребу його ґрунтовного наукового аналізу. Слід зазначити, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці досліджувалися питання заохочення державних службовців, зокрема роботи Ю.П. Битяка, Л.І. Біли-Тіунової, О.Г. Стрельченко, Є.С. Чернецького, Д.В. Воротного, О.Г. Бондарчука та інших науковців присвячені як окремим питанням заохочувального провадження, так і характеристиці заохочення як методу публічного адміністрування в цілому та в окремих сферах суспільних відносин, у т. ч. державної служби. Щоправда, наявні роботи підготовлені на підставі аналізу раніше діючого законодавства про державну службу й не повною мірою узгоджуються з реальними пріоритетами правового регулювання та правозастосування у відносинах, пов'язаних із заохоченням державних службовців, що й актуалізує потребу оновленого погляду на це питання.

Так, аналіз положень базового закону про державну службу, який діяв у різні періоди незалежної України, свідчить, що законодавець за залишковим принципом приділяє увагу врегулюванню цього питання, узагальнено підходить до нього, фактично недооцінюючи його реальне значення. Наприклад, Закон України від 16 грудня 1993 року «Про державну службу» містив лише одну статтю 34 «Заохочення за сумлінну працю», у якій передбачалася можливість видачі грошової винагороди державному службовцеві за «сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків» і представлення до державних нагород та присвоєння почесних звань «за особливі трудові заслуги». У цьому Законі було відсутнє визначення заохочення, їх види (перелік окремих різновидів, які передбачалися в Законі, визнати вичерпним не можна), процедурні засади їх застосування. Окрім того, стаття перевантажена оціночними поняттями «за сумлінну безперервну працю», «зразкове виконання трудових обов'язків», що дає підстави для прояву суб'єктивного підходу до їх тлумачення, ускладнює правозастосування, урізноманітнює практику останнього, що виправданим визнати, на жаль, не можна.

У Законі України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу», дія якого спочатку була відтермінована, а надалі й взагалі скасована, також містилася лише одна стаття 47 «Преміювання та інші види заохочень державних службовців», щоправда з дещо поглибленим підходом законодавця до цього питання. П.п. 1-3 цієї статті фіксували правові засади преміювання державних службовців, а п. 4 містив перелік видів заохочень, які можна застосовувати до них: дострокове присвоєння рангу; представлення до відзнаки державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим (подяка, почесна грамота тощо); представлення до урядової відзнаки (подяка, почесна грамота тощо); представлення до державної нагороди, що, безперечно, слід оцінити позитивно, адже базовий закон про державну службу визначив перелік видів заохочень, які можна застосовувати до державних службовців. Водночас він, на жаль, не фіксував самого визначення заохочення, а також процедурних засад їх застосування (формулювання п.1, пп. 1 п.4 та п.5 ст.47 визнати достатніми у цьому аспекті не можна). Отже, у порівнянні із Законом 1993 року підхід законодавця до врегулювання відповідного питання у Законі 2011 року є більш виваженим, поглибленим, однак недосконалим. Спостерігається дисбаланс у визначенні процедурних засад застосування преміювання (п.1-3 ст.47) та інших видів заохочення (п.4 ст.47), законодавець знову використовує оціночні поняття (наприклад, «за особливі службові досягнення»), що передбачає прояв суб'єктивного підходу в процесі їх тлумачення під час правозастосування.

І, нарешті, у Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» законодавець також передбачає правові засади заохочення державних службовців, закріпивши їх у ст.53 розділу VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії». Щоправда, дещо змінився підхід до урегулювання цього питання, а саме законодавець переглянув перелік видів заохочень, передбачивши такі: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами. Перелік видів заохочень суттєво збільшився,

урізноманітнися. Законодавець намагається використовувати розширений перелік – «заохочення», «нагорода», «відзнака» та закріпити їх співвідношення як цілого («заохочення») і частин («нагорода», «відзнака»), при цьому виокремлює премію й не визнає її як різновид заохочення (ст.52 Закону). Водночас законодавець нормативно не закріплює поняття заохочення, а також зберігає практику використання оціночних понять для визначення фактичних підстав для застосування заохочень («за бездоганну та ефективну державну службу», «за особливі заслуги»). Законодавець намагається врегулювати в межах однієї статті, окрім фактичних, і процедурні засади застосування заохочень до державних службовців (із розподілом їх стосовно державних службовців, які займають посади категорій «А», «Б» і «В»), щоправда у дещо узагальненому вигляді з акцентом лише на суб'єкта їх застосування (п.2 ст.53 Закону).

Отже, аналізуючи генезу нормативного закріплення засад застосування заохочень до державних службовців у вітчизняному законодавстві, можна стверджувати, що в базовому законі про державну службу законодавець традиційно зберігає підхід до узагальненого врегулювання цього питання із модифікацією нормативного закріплення їх видового розмаїття (від закріплення декількох видів до визначення їх розширеного переліку) і процедурних засад їх застосування. Традиційно поза увагою залишається нормативне закріплення визначення як самого заохочення, так і його різновидів (жоден закон про державну службу не закріплював визначення (лише перелік) видів заохочень, натомість наявні визначення видів дисциплінарних стягнень), а також процедурних засад їх застосування (лише узагальнений підхід до окремих із них) із перенасиченням нормативних положень оціночними поняттями. Це в сукупності дає підстави стверджувати, що, незважаючи на прагнення законодавця урегулювати це питання в базовому законі про державну службу (спостерігається тенденція до посилення деталізації нормативного урегулювання цього питання), результат його зусиль є недосконалим, що здебільшого викликане залишенням поза увагою в законопроектному процесі досягнень вітчизняної правової науки з дослідження відповідного питання, недотриманням принципу науковості, що й зумовлює фрагментарність нормативних положень, їх суперечливість, перенасичення оціночними поняттями, неузгодженість із домінуючими доктринальними галузевими правовими положеннями і, як наслідок, прояв суб'єктивного підходу в процесі їх тлумачення, розмаїття підходів у правозастосуванні, що визнати виправданим не можна. Варто поступово усунути ці недоліки шляхом внесення змін і доповнень до базового закону про державну службу у відповідній частині з акцентом на урахування досягнень вітчизняної адміністративно-правової науки.

Перш за все слід визначитися з термінологією, яку варто нормативно закріпити для використання у відповідній сфері відносин. Аналіз законодавства дозволяє стверджувати, що законодавець у різні історичні періоди намагався нормативно закріпити використання цілого термінологічного ряду: «заохочення», «відзнака», «премія», «нагорода», «винагорода» тощо. Аналогічна ситуація і в галузевих правових наукових джерелах, де можна зустріти поряд із вищезазначеними термінами також «стимул», «переконання». Ураховуючи те, що законодавець намагається урізноманітнити перелік нормативно закріплених термінів для їх можливого використання, слід сформулювати суміжний термінологічний ряд й проаналізувати його. Аналіз доктринальних і нормативних джерел дає підстави включити до відповідного суміжного тематичного термінологічного ряду «заохочення», «переконання», «нагороду», «винагороду», «стимул», «пілгу», «премію». Їх аналіз свідчить про те, що, незважаючи на те, що ці поняття є дуже близькими, їх ототожнювати не можна.

Саме тому слід позитивно оцінити зусилля законодавця для виокремлення в Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» «заохочення» з решти суміжних понять, які він використовує для позначення «видів заохочення» (ст.53 Закону). Співвідношення вищезазначених суміжних понять дає змогу вести мову про те, що стимул – це більш об'ємне поняття, яке можна визначити як «сукупність заходів, які формують у державного службовця мотивацію (прагнення) не просто належної, а зразкової (ідеальної) державно значимої поведінки» [1, с. 38]. Цілком можна погодитися із О.Г. Бондарчуком, що «стимулювання правомірної поведінки <...> здійснюється не лише за допомогою заохочувальних заходів, а й через встановлення дисциплінарної поведінки за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків» [2, с. 219]. Тобто стимулювання (стимул) може бути як позитивним (і це перш за все заохочення), так і негативним (відповідальність). Отже, співвідношення стимулу (стимулювання) та заохочення цілком можна визначити як співвідношення цілого (позитивного та негативного) і частини (лише позитивного).

Окрім того, варто погодитися і з В.В. Поповою, що «заохочення є позитивним стимулом, передбачає лише позитивний вплив на поведінку суб'єктів права. Стимули націлені на заохочення суб'єктів

права у майбутньому, а заохочення настає за вже вчинені діяння суб'єктів права» [3, с. 6]. Її підтримує й О.Г. Стрельченко, додаючи, що «стимул виконує надзвичайно важливу роль спонукального характеру, оскільки конкретні заходи стимулу (стимулювання) використовуються не тільки керуючим суб'єктом для нагородження тих, хто відзначився, а й, головне, беруться на озброєння самими керованими ще до початку виконання відповідного завдання, і діє у процесі виконання аж до закінчення завдання. В основі ж застосування заохочення лежить лише розсуд керуючого суб'єкта <...> отже, заохочення є частиною стимулу (стимулювання), вони співвідносяться між собою за родо-видовим принципом» [4, с. 6]. Отже, цілком виправданим є використання законодавцем у Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» у назві розділу VI та ст. 53 терміну «заохочення», а не «стимул», «стимулювання», оскільки мова йде лише про позитивне стимулювання державних службовців, що ініціюється керівником, тобто про заохочення, про «позитивну санкцію, заслужену міру схвалення, публічне визнання заслуг та успіхів» [2, с. 220], «надання службовцям громадської пошани за успішне і сумлінне виконання обов'язків, досягнуті результати на службі» [2, с. 221; 5, с. 263].

У свою чергу, «нагорода», «винагорода», «премія», «відзнака» співвідносяться із «заохоченням» як «частина» і «ціле». Тобто «заохочення» – узагальнюючий термін, який можна використовувати для позначення всього розмаїття зовнішніх форм позитивного стимулювання державних службовців, публічної оцінки їх сумлінної, ефективної служби, зразкових результатів їх професійної служби, а відзнака, нагорода, винагорода, премія – це окремі різновиди заохочення. Цілком виправданим можна визнати підхід законодавця до їх використання для позначення у ст.53 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» окремих видів заохочень (подяка, грамота, почесна грамота, відомча відзнака, урядова відзнака, урядова нагорода, державна нагорода) державних службовців. Однак слід звернути увагу на те, що, якщо стосовно відзнак, нагород законодавець остаточно визначився із тим, що це види заохочень, про що свідчить аналіз положень ст. 53 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», а також положень раніше діючого законодавства (наприклад, ст.47 Закону України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу»), то щодо премії законодавець демонструє варіативність своєї позиції, «перебуває у пошуку оптимального варіанту вирішення цього питання». Так, наприклад, у ст. 34 Закону України від 16 грудня 1993 року «Про державну службу» законодавець як заохочення (сама наука статті містить вказівку на це) передбачає «грошову винагороду», яку фактично можна розглядати як премію. Премію визнає як вид заохочення законодавець і у Законі України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу», закріплюючи засади її застосування у ст.47 «Преміювання та інші види заохочення державних службовців». Вже сама назва статті дозволяє чітко визначити позицію законодавця щодо премії: вона розглядається поряд «з іншими видами» як заохочення державних службовців за їх службу з урахуванням «особистого внеску в загальні результати», «за результатами оцінювання службової діяльності», тобто шляхом публічного визнання їх служби, її результатів за ініціативою керівника («за рішенням відповідного керівника», «у порядку, визначеному суб'єктом призначення»), тобто з акцентом уваги на наявність ознак, притаманних заохоченню.

Деяку іншу позицію законодавець демонструє під час закріплення засад преміювання у розділі VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії» Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу». Зокрема, законодавець чітко розмежовує заохочення (ст.53), закріплюючи їх перелік, і премію як «складову заробітної плати державного службовця» (ст.50), яка виплачується державному службовцеві поряд із посадовим окладом, надбавкою за вислугу років, надбавкою за ранг державного службовця, виплатами за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця та у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби.

Аналіз положення ст. 47 Закону України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» в частині закріплення підстав встановлення премії виявив такі: «за результатами щорічного оцінювання службової діяльності», «відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу» (тобто шляхом публічного оцінювання службової діяльності особи, її результатів), а також виявив суб'єкта її встановлення – «керівника державної служби», «суб'єкта призначення» (п.п.5, 7 ст.52 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»). Окрім того, можна стверджувати, що законодавець закріпив право керівника державного органу не тільки встановлювати премію державному службовцеві, а й визначати її розмір, що лише підтверджує ініціативність відповідного керівника в цьому виді провадження (преміювального провадження, яке можна розглядати як вид заохочувального провадження). До того

ж, аналіз положень ст. 50 вищезазначеного Закону дає підстави стверджувати, що премія у порівнянні з іншими складовими заробітної плати державного службовця не є обов'язково встановленою, оскільки п.2 ст.50 відповідного Закону передбачає, що премія виплачується «у разі встановлення», а встановлюється вона лише шляхом реалізації права (а не обов'язку) її призначення керівником державного органу. Отже, усе вищезазначене свідчить, що премія, правові засади встановлення якої закріплені у Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», має ознаки, притаманні саме заохоченню державного службовця, а відповідно, цілком логічно було б закріпити правові засади її застосування у ст.53 «Заохочення державних службовців», усунувши підстави для суб'єктивного тлумачення положень відповідного Закону та зловживань, пов'язаних із заохоченням та оплатою праці державних службовців, з боку суб'єктів призначення.

Законодавець закріплює цілий перелік видів заохочень, які можуть застосовуватися до державних службовців, і це цілком логічно, враховуючи те, що результати службової діяльності, бездоганної та ефективної служби можуть бути різними, різною може бути і заслуга («особлива заслуга») як фактична підстава для застосування заохочення. На жаль, варто констатувати, що законодавець «перенасичує» базовий закон про державну службу у частині визначення фактичних підстав застосування заохочення оціночними поняттями (це притаманне було і положенням раніше діючого законодавства). Виникає чимало питань стосовно того, що таке «бездоганна та ефективна державна служба», «особливі заслуги», «сумління та успішне виконання службових обов'язків», «тривала і бездоганна служба», «завдання особливої важливості», «завдання особливої складності» тощо. Вчені-адміністративісти також намагаються тлумачити їх, щоправда з формулюванням варіативних авторських пропозицій. Наприклад, О.Г. Стрельченко намагається запропонувати авторську дефініцію «особливих заслуг як вчинків, діяльності, гідних поваги, загального визнання, високої оцінки, які відрізняються більшою, ніж звичайно, мірою свого вияву» [4, с. 7], О.Г. Бондарчук формулює авторське визначення «заслуги як фактичної підстави для застосування заохочення до державних службовців» [2, с. 219-221], В.В. Попова – «заслуги як правомірної поведінки, спрямованої на стимулювання необхідної, бажаної або соціально активної правомірної поведінки», яка, на її погляд, «пов'язана не тільки з виконанням, а й із постійним добросовісним виконанням покладених на особу юридичних обов'язків» [3, с. 4].

Наявність значної кількості оціночних понять, пов'язаних безпосередньо з визначенням заслуги як фактичної підстави застосування заохочення до державних службовців, передбачає розсуд особи (суб'єкта застосування) під час прийняття рішення про заохочення. З одного боку, це є цілком логічним, враховуючи розмаїття зовнішніх форм прояву заслуги службовців у процесі службової діяльності (специфіка обов'язків, посад, службової діяльності, зовнішніх факторів впливу на діяльність тощо), однак, з іншого боку, варто погодитися з О.Г. Бондарчуком у тому, що, «там, де є розсуд, завжди існують умови для зловживань, корупції та інших проявів протиправних діянь» [2, с. 221; 6]. У цьому сенсі формулювати пропозицію щодо абсолютно визначеного закріплення підстав (фактичних) застосування заохочень не зовсім коректно (з точки зору її реального втілення у життя), однак можна було б запропонувати нормативно закріпити типові ознаки заслуги, що сприяло б уніфікації нормативних засад (у відповідній частині) застосування заохочення до державних службовців, правозастосування у відповідній сфері відносин різними суб'єктами, наділеними правом приймати рішення про застосування заохочення. Це питання набуває неабиякого значення, беручи до уваги численність та розмаїття відповідних суб'єктів (аналіз положень ст. 53 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» свідчить, що до кола таких суб'єктів входять керівники органів виконавчої влади всіх рівнів, Президент України тощо). Відповідно, уніфікація, максимально можлива нормативна регламентація засад застосування ними заохочень сприятиме усуненню підстав для прояву суб'єктивізму, варіативного тлумачення, корупційних правопорушень.

На жаль, законодавець не регламентував у Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» заохочувальне провадження. Аналіз положень цього Закону свідчить, що лише деякі питання знайшли закріплення у ньому, а саме: вказівка на суб'єкта застосування заохочення (п.2 ст.53) і положення про те, що заохочення не застосовується до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення (п.3 ст.53). Для вирішення решти питань заохочувального провадження законодавець «відсилає» до спеціальних нормативно-правових актів, які регламентують засади і процедуру застосування окремих видів заохочень (відомчих, урядових, державних тощо). Безперечно, існує специфіка кожного окремого виду заохочення державного службовця (її обов'язково потрібно враховувати), однак наявність значної кількості нормативних документів, які визначають засади їх застосування, сьогодні істотно ускладнює правозастосування в

зазначеній сфері відносин, а також громадський контроль за ним. Значна кількість нормативно-правових актів, ухвалених у різні історичні періоди для урегулювання відповідних відносин, у деяких випадках неузгодженість, а інколи й суперечливість їх змісту ускладнюють правозастосування, а також створюють передумови для можливих зловживань з боку суб'єктів застосування заохочення.

Задля усунення цього недоліку, уніфікації нормативних засад заохочувального провадження, його спрощення, прозорості, економності, оперативності вбачається доцільним нормативно визначити засади заохочувального провадження в єдиному нормативно-правовому акті, яким може бути Адміністративно-процедурний кодекс України, в окремому розділі якого і можна зосередити ці положення, зробивши відповідне посилання у ст. 53 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу». Ідея виокремлення в єдиному акті засад заохочувального провадження вже неодноразово пропонувалася представниками правової науки, однак здебільшого або у вигляді окремого законодавчого акту (наприклад, О.Г. Стрельченко пропонувала свого часу розробку Закону України «Про систему заохочень» [4, с. 4], який, щоправда, викликає чимало запитань як щодо назви самого акту, так і щодо його змісту), або ж кодифікованого акту (наприклад, Нагородного кодексу, як пропонувала свого часу В.В. Попова [3, с. 3], що також викликає чимало запитань щодо доцільності розробки та ухвалення саме такого акту). Обґрунтованою виглядає пропозиція щодо доповнення базового закону про державну службу положенням про те, що процедурні засади регламентуються Адміністративно-процедурним кодексом України, а в останньому в окремому розділі зосередження всіх положень щодо заохочувального провадження.

Неодноразово в правовій науці порушувалося питання про те, що відсутня нормативна регламентація обмежень щодо кількості заохочень, які одночасно можна застосовувати до державного службовця [2, с. 220; 7], тоді як щодо «парної юридичної категорії» – дисциплінарного стягнення – це питання нормативно врегульовано. Вважаємо за доцільне нормативно закріпити у базовому законі про державну службу положення про те, що немає обмежень щодо кількості заохочень, які можуть одночасно застосовуватися до державного службовця. Це питання має вирішувати суб'єкт застосування з урахуванням фактичних підстав, особи державного службовця, змісту та мети виду заохочення, беручи до уваги те, що заохочення застосовується як прояв публічного позитивного оцінювання з боку держави вже зробленого діяння державного службовця з одночасним моральним схваленням його, наданням певних матеріальних благ (за змогою) і спонуканням як його, так і інших державних службовців до аналогічних дій у майбутньому. З урахуванням реального ресурсу кожного виду заохочення (вони можуть бути матеріальними, моральними, змішаними тощо) задля досягнення максимального ефекту від їх застосування (заохочення виконує стимулюючу, виховну, контрольну, оцінювальну, комунікативну, правозабезпечувальну, розподільну та узгоджувальну (узгодження інтересів суспільства та державного службовця, щодо якого заохочення застосовується) функції) суб'єкт застосування може прийняти рішення як щодо одного, так і щодо кількох заохочень, які можуть одночасно застосовуватися до державного службовця.

Отже, з метою удосконалення правових засад застосування заохочень до державних службовців вбачається доцільним внесення змін і доповнень до базового закону про державну службу в частині закріплення визначення премії як різновиду заохочення, доповнення положеннями про відсутність обмежень щодо кількості заохочень, які можуть одночасно застосовуватися до державних службовців, а також регламентації засад заохочувального провадження в Адміністративно-процесуальному кодексі України. У свою чергу, в останньому в окремому розділі слід зосередити всі процедурні положення щодо всіх (без винятку) видів заохочень для забезпечення прозорості, спрощеності, економності, визначеності, оперативності відповідного провадження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Арутюнова С.Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / С.Э. Арутюнова ; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2007. – 190 с.
2. Бондарчук О.Г. Заохочення як адміністративно-правовий засіб попередження та припинення корупції серед персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України / О.Г. Бондарчук // Держава і право. – 2012. – Вип. 57. – С. 218-223.

3. Попова В.В. Поощрительные нормы современного российского права : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; история правовых учений» / В.В. Попова. – Омск, 2015. – 21 с.
4. Стрельченко О.Г. Заохочення як метод управління у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О.Г. Стрельченко ; Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2008. – 17 с.
5. Чернетецький Є.Є. Характеристика заслуги як основної підстави адміністративно-правового заохочення / Є.Є. Чернетецький // Держава і право. – 2009. – № 46. – С. 261-267.
6. Григорьев В.А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих [Электронный ресурс] / В.А. Григорьев // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 35-37. – Режим доступа : http://mic.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_11273.doc.
7. Льовіна В. Заохочення та порядок їхнього застосування [Електронний ресурс] / В. Льовіна // Юридичний журнал. – 2009. – № 1. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3123>.

REFERENCES

1. Arutyunova, S.E. (2007), “Basics of the administrative and legal regulation of incentives and encouragement of civil servants in the Russian Federation”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.14, Saratov state academy of right, Saratov, Russia.
2. Bondarchuk, O.H. (2012), “Encouragement as administrative and legal means of prevention and suppression of corruption among the personnel of the State Penitentiary Service of Ukraine”, *Derzhava i pravo*, iss. 57, pp. 218-223.
3. Popova, V.V. (2015), “Incentive norms of the modern Russian law”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.01, Omsk, Russia.
4. Strelchenko, O.H. (2008), “Encouragement as a method of management in the health sector”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Kievan national university of internal affairs, Kyiv, Ukraine.
5. Chernetetskyi, E.E. (2009), “Characteristics of merit as the main reason of administrative and legal encouragement”, *Derzhava i pravo*, no. 46, pp. 261-267.
6. Hrihorev, V.A. (2003), “Award (incentive) right as a means of corruption prevention among civil servants”, *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, no. 3, pp. 35-37, available at : mic.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_11273.doc.
7. Lovina, V. (2009), “Encouragements and procedure of their application”, *Yurydychnyi zhurnal*, no. 1, available at : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3123>.

УДК 342.95: 343.353

ФАКТИЧНІ ОЗНАКИ ТА ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ: ПОНЯТТЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ

Колпаков В.К., д.ю.н., професор

Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна

У статті досліджується співвідношення фактичних ознак і юридичного складу адміністративного правопорушення. На підставі їх онтолого-гносеологічного аналізу розкрито зміст і практичне значення апостеріорних і апіорних ознак адміністративного проступку. Акцентовано увагу на їх ролі в розробці