

the leading role of active development of ecological function of the state. Principle basis in Ukraine are determined as the main trends in the policy of the state in the sphere of protection of the environment, the use of natural resources and ensuring of ecological safety. They provide for priorities of ecological policy, its main stages and mechanisms of realization.

Keywords: *human rights, ecological rights, the right to favorable environment, the right to safe for life and health environment, ecological awareness, state functions, ecological function of a state.*

УДК 351.74 : 342.922

Припутень Д.С.

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

DOI: 10.31733/2078-3566-2018-5-199-203

ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ СЛУЖБОВОГО ПРАВА У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Обґрунтовано потребу визначення службового права як інституту, підгалузі адміністративного права, формулювання його предмета, методів, системи, пошуку оптимального варіанта його системи. Чільне місце серед наукових тематичних розробок посідають дослідження, спрямовані на визначення джерел службового права, пріоритетів їх систематизації у різних формах.

Ключові слова: *службове право, етап, формування, теорія, положення, генеза.*

Постановка проблеми. Новітній етап у формуванні службового права розпочався у ХХІ столітті і триває і до цього часу. Цей етап можна вважати етапом активного формування службового права, поглиблення наукових досліджень з проблематики службового права, посилення спеціалізації таких досліджень, залучення широкого кола фахової наукової громадськості до активного наукового пошуку векторів подальшого розвитку службового права. Саме у цей період не тільки збільшується кількість різноманітних наукових робіт зі службового права, але й проводиться ціла серія тематичних наукових, науково-практичних заходів, виокремлюються пріоритети наукових тематичних досліджень на рівні Національної академії правових наук України, активізується співпраця наукової спільноти із юристами-практиками та іншими зацікавленими суб'єктами правовідносин у напрямку формування нової теорії службового права.

Виклад основного матеріалу. Можна згадати значну кількість наукових робіт, в яких безпосередньо було досліджено проблематику службового права. Так, Ю.П. Битяк, ґрунтовно досліджуючи організаційно-правові засади державної служби в Україні, зазначає, що помилковим є ототожнення державної служби й публічної служби, як і муніципальної служби із публічною службовою. Вчений-юрист обґрунтовує комплексний характер останньої, подає авторський варіант співвідношення публічної служби із державною та муніципальною, пропонує впровадити для позначення зазначеної сукупності норм права термін «публічна служба» або синонімічний термін «служба в органах публічної влади» [1, с. 19]. Формулюючи пропозиції щодо удосконалення організаційно-правових засад державної служби, вчений постійно зазначає, що відповідні пропозиції є цілком слушними, логічними й для інших видів публічної служби, а отже, будуть корисними й у процесі формування законодавства про публічну службу, фактично підтверджуючи існування останнього як зовнішньої форми виразу права публічної служби (службового права).

Зокрема, Т.С. Аніщенко, зосереджуючи свою увагу на праві публічної служби (саме такий термін вона пропонує використовувати) в системі адміністративного права, формулює авторське визначення права публічної служби й розглядає його як підгалузь Особливого адміністративного права, виокремлює категорію «суб'єкти службових правовідносин», формулює низку факторів, які, на її думку, обумовлюють можливість і доцільність систематизації публічно-службового законодавства. Т.С. Аніщенко намагається

ся запропонувати авторську модель системи права публічної служби із її поділом на Загальну та Особливу частини, визначення предмета права публічної служби як «сукупності суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття особи на публічну службу, проходження та припинення служби на посадах публічних службовців» [2, с. 5]. Цікавим є той факт, що автор намагається розглядати право публічної служби у його зв'язку із публічним правом у цілому, із чим варто погодитися, й таким чином зробити акцент на публічно-правовій природі відносин публічної служби. Що й дозволяє їй сформулювати цілком слушний висновок про те, що саме «публічне право і є тим фундаментом, який обумовлює специфіку права публічної служби» [2, с. 7]. Цей висновок слід вважати достатньо вагомим для розуміння сутності публічної служби, права публічної служби й вважати однією із складових того базису, який існує на сьогоднішній день, у вирішенні дискусійної проблеми щодо природи таких відносин та правових засад їх врегулювання, яка існує вже протягом тривалого часу й зумовлює запеклі дискусії між вченими-адміністративістами та фахівцями у галузі трудового права. Окрім того, цінність роботи Т.С. Аніщенко можна розглядати і в аспекті виокремлення ознак службових правовідносин [2, с. 5] та формулювання авторської моделі кодифікаційного акта з питань публічної служби [2, с. 10].

Певну зацікавленість викликає і робота В. Костюка з розгляду науково-теоретичного аспекту концепції права на публічну службу в контексті сьогодення [3], в якій він пропонує розглядати право на публічну службу в органічному поєднанні права особи на публічну службу та сукупності норм права, які регулюють засади реалізації такого права. Виокремлюючи публічну службу як базову правову категорію для права публічної служби й формулюючи авторське визначення її [3, с. 20], він акцент робить на специфіці, ролі і значенні норм трудового права у врегулюванні зазначених відносин. При цьому він зазначає, що право на публічну службу є «системним, конституційним правом, яке впливає зі змісту права на працю, пов'язане із правом на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, ... передбачає зайняття посад у публічно-правових інститутах влади, передбачає спеціальну процедуру реалізації, передбачає набуття правомочностей суб'єкта відповідних відносин, тобто правосуб'єктності публічного службовця, зумовлює службово-трудові відносини...» [3, с. 23].

Отже, простежується певна дискусійність змісту матеріалу, запропонованого вченим. З одного боку, це право, що впливає із права на працю й зумовлює виникнення «службово-трудова відносин», а з іншого – це зайняття посад у публічно-правових інститутах влади, зв'язок із державною службою, муніципальною службою, особлива процедура виникнення, зміни та припинення відносин тощо. Таким чином, має місце одночасне згадування і про приватно-правові і про державно-правові аспекти регулювання одних і тих самих відносин, що викликає виникнення певних запитань щодо природи права на «публічну службу». Отже, В. Костюк розглядає право публічної служби в аспекті суб'єктивного права особи на публічну службу, хоча й демонструє своєрідність розуміння природи такого права. Щоправда, те, що вчений-юрист все ж таки розмежовує трудове право і право публічної служби у реалізації права особи на публічну службу, свідчить і його позиція щодо тенденцій удосконалення положень чинного законодавства із врегулювання відносин публічної служби із чітким виокремленням стратегічних напрямків удосконалення як трудового законодавства, так і законодавства про публічну службу [3, с. 23]. І, нарешті, В. Костюк досліджує проблематику джерел права публічної служби із вказівкою на доцільність кодифікації відповідного законодавства та прийняття Кодексу про публічну службу як «результату консолідації зусиль уповноважених інститутів публічної влади, правничих шкіл, шкіл публічної служби, експертів тощо» [3, с. 23].

Варто згадати роботи Т.О. Коломоєць з проблематики службового права. Зокрема, доцільність використання терміна «службове право» у співвідношенні із іншими суміжними термінами, аналіз наявних наукових тематичних робіт сучасних вчених-адміністративістів із їх розподілом на кілька груп залежно від предмета безпосереднього дослідження, з'ясування ролі і місця службового права у системі адміністративного права – ось далеко не повний перелік питань, які порушує вчений-юрист. Зацікавленість викликає обґрунтування автором пропозиції щодо доцільності використання терміна «службове право», яке формується із урахуванням загальних правил юридичної термінології щодо тих понять, які визначають певну сукупність норм права [4, с. 134]. Зокрема для забезпечення уніфікованого підходу до формування сучасного понятійного ряду

системи права України доцільним вбачається використання саме терміна «службове право», а не «право публічної служби», який варто розглядати як термін-синонім [4, с. 134]. При цьому, окрім питання уніфікації термінологічного ряду, Т.О. Коломоєць вважає за доцільне згадати потребу запозичення історично сформованих підходів до назви такої сукупності правових норм і робить посилання на праці І.Т. Тарасова, Л. Штейна, які ще у XIX столітті пропонували використовувати саме цей термін для позначення відповідної сукупності правових норм. Питому увагу Т.О. Коломоєць концентрує й на з'ясуванні питання ролі і місця службового права у системі адміністративного права та національного права в цілому. Логічними виглядають обрані нею аргументи щодо наявності ознак підгалузі у зазначеній сукупності правових норм, достатньо толерантною виглядає дискусія вченої-юриста із прихильниками визнання службового права в якості інституту права (в т.ч. й комплексного) та галузі національного права [4, с. 134–136]. У підсумку це дозволило їй сформулювати достатньо слушний висновок про те, що службове право є «сукупністю норм права, які «генетично» пов'язані із адміністративним правом, що набула ознак підгалузі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати і як елемент Особливої частини (Особливого адміністративного права) системи відповідної галузі права» [4, с. 138]. Досліджуючи феномен службового права, Т.О. Коломоєць також звертає увагу на можливість розгляду службового права як невід'ємного складника професійного навчання публічних службовців [5, с. 149–166], із акцентом на нього як складової процесу підготовки фахівців у закладах вищої освіти, процесу підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців. При цьому зазначає, що важливим є усвідомлення ролі і значення службового права як складового елемента системи національного права, специфіки його змісту, джерельної бази та пріоритетів систематизації останньої, найоптимальнішою формою якої пропонується вважати кодифікацію [5, с. 149–166]. Проблематика джерел службового права та можливих напрямків їх систематизації у різних формах привернули увагу також І.П. Голосніченка, Н.І. Золотарьової [6], М.О. Германюк [7, с. 188].

Проблематику обрання досконалої назви щодо відповідної сукупності норм права порушує у своїй роботі і В.К. Колпаков. Зазначаючи, що на сьогоднішній день існує цілий синонімічний ряд, а саме: «службове право», «право публічної служби», «публічно-службове право», «публічне службове право», однак задля усунення «засміченості» термінологічного апарату та узгодженості останнього в сучасних умовах доцільним виглядає використання терміна «службове право» [8, с. 120–121]. Окрім того, вчений-юрист звертає увагу і на зміст базової категорії, яка визначає зміст службового права, – «публічна служба», різні підходи до її розуміння, співвідношення доктринального і нормативного її аспектів, а також визначаючи основні засади гармонізації нормативного визначення публічної служби із європейськими правовими стандартами в умовах реалізації євроінтеграційних прагнень нашої держави» [8, с. 120–121].

Деякі питання принципів публічної служби, права публічної служби у їх розгляді в контексті досвіду співробітництва України та SIGMA й запозичення європейських правових стандартів та досягнень європейської правової науки з цього питання при формуванні теорії службового права та підготовці кодифікованого службового акта детально аналізує О.О. Губанов [9, с. 30–33]. Проблематиці визначення ролі й місця права публічної служби у системі сучасного адміністративного права приділяв увагу Р.С. Мельников. Так, зокрема, виокремлюючи службове право (саме цей термін він використовує) в якості підгалузі адміністративного права, запропоновано чітко усвідомлювати саме публічно-правову природу цієї сукупності норм права, яка є незалежною від трудового права в системі національного права, а також пам'ятати, що вона перебуває у структурі Особливого адміністративного права, оскільки «не регулює лише основні та необхідні аспекти взаємовідносин між публічною адміністрацією та приватними особами» [10, с. 284]. Достатньо специфічними є й джерела службового права, які представляють собою «низку спеціальних законодавчих та підзаконних актів, що слід розглядати як передумову для їх можливої кодифікації» [10, с. 284]. Цікавим є й те, що Р.С. Мельник здійснює компаративно-правові дослідження, із акцентом на досвід формування службового права Німеччини, й також пропонує запозичити усталене використання терміна «службове право» для позначення відповідної сукупності правових норм, щоправда зазначає про специфіку використання терміна «чиновницьке право» та зосереджує увагу на доцільності співвідношення «службового права» та «чиновницького права» як цілого

і частини [10, с. 194]. На це саме звертає увагу і Т.О. Коломоєць, із посиланнями на наукові праці Ю.М. Старилова, й зазначає, що «чиновницьке право є дослівним перекладом назви однієї із складових публічного службового права» [11, с. 307; 4, с. 133–134], поряд із якою також «виокремлюється «право службовців» (не чиновників), а також право працівників, які перебувають у системі публічної служби» [11, с. 307; 4, с. 133].

Аналізуючи наявні наукові праці з проблематики службового права, які вийшли друком у період новітнього етапу розвитку вітчизняної правової науки, не можна не згадати про фундаментальні наукові роботи, які підготовлені Л.Р. Білою-Тіуною [12], С.В. Ківаловим [13], Ю.Ю. Кізіловим [14], Ю.П.Битяком [1], М.І. Цурканом [15], О.В. Петришиним [16], С. А. Федчишиним [17] та ін. Окрім того, питання службового права згадуються, щоправда в контексті більш комплексних проблем, у роботах І.С. Гриценка [18], Ю.П. Пирожкової [19, с. 20], І.В. Болокан [20, с. 20] та ін. Службовому праву приділяють увагу і автори навчальних посібників, зокрема: автори підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка, зазначаючи, що «службове право є підгалуззю Особливого адміністративного права, його мета полягає у визначенні юридичного статусу державних службовців і порядку його реалізації» [21, с. 71], й уточнюють свою позицію у переліку підгалузей Особливого адміністративного права згадуванням службового права [21, с. 72]. Погоджуючись із позицією авторів підручника щодо елемента системи адміністративного права, дещо дивним виглядає використання при визначенні мети службового права словосполучення «державні службовці», оскільки поза увагою залишаються інші види публічних службовців, відносини за участю яких також регулюються службовим правом. Т.О. Коломоєць у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» безпосередньо використовує термін «службове право» й визначає публічну службу як узагальнене правове явище, складовими якого є і державна, і муніципальна, і решта різновидів служби публічно-правової природи [22, с. 122–124]. Автори навчального посібника «Загальне адміністративне право» В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник також виокремлюють відповідну сукупність правових норм в якості підгалузі Особливого адміністративного права, щоправда, пропонують називати її «правом публічної служби» [23, с. 63]. Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» зазначають, що «в умовах сьогодення визнано, що складниками Особливого адміністративного права є ... службове право» [24, с. 37].

Висновок. Саме для новітнього етапу розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки, а отже, і відповідного етапу формування службового права, характерним є: а) активізація зусиль вчених-юристів, перш за все вчених-адміністративістів, у напрямку поглибленого дослідження феномена службового права; б) поєднання вузькоспеціалізованих досліджень з окремих проблемних питань службового права й досліджень комплексного характеру, зорієнтованих на з'ясування предмета, методу, системи службового права, визначення його місця і ролі у системі національного права; в) пошук оптимальної моделі для позначення відповідної сукупності норм права при пануванні єдності поглядів вчених-юристів стосовно існування такої виокремленої сукупності; г) обґрунтування доцільності формування сучасної теорії службового права як основи для проведення систематизації законодавства про публічну службу; д) узгодження положень вітчизняної правової науки з питань службового права із положеннями європейської правової науки за рахунок запозичення останніх та модифікації змісту існуючих вітчизняних аналогів.

Бібліографічні посилання

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 нац. ун-т, 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: ООО «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: Izdawnictwa «Baltija Publishing», 2018. P. 149-166.
6. Голосніченко І.П., Золотарьова Н.І. Проблеми систематизації законодавства про держав-

ну службу в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: зб. матер. І Міжнародної наук.-практ. конф.* (м. Київ, 5-6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 85-89.

7. Коломоєць Т.О., Германюк М.О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. 216 с.

8. 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.

9. 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: матер. Міжнародної наук.-практ. конф.*, м. Київ, 08.06.2018 року / за ред. Р.С. Мельника. Київ: Гельветика, 2018. С. 30-33.

10. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія. Харків: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.

11. Старілов Ю.Н. Государственная служба и служебное право в России: спорные вопросы и дискуссия. *Административное право и процес*. № 3 (9). С. 301-324.

12. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 248 с.

13. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публичная служба в Украине: учебник. Одесса: Феникс, 2009. 688 с.

14. Кізілов Ю.Ю. Особливості проходження державної служби в умовах адміністративної реформи: дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпро, 2017. 224 с.

15. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

16. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков: Факт, 1998. 168 с.

17. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном: сучасні проблеми організації та правового забезпечення: монографія. Харків: ФІНН, 2011. 148 с.

18. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інституту вітчизняного адміністративного права: монографія. Київ: ВПУ «Київський університет», 2007. 335 с.

19. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. 33 с.

20. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. 32 с.

21. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

22. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

23. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

24. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

Надійшла до редакції 30.11.2018

SUMMARY

Pryputen D.S. Genesis of development of service law in modern Ukraine. The article analyzes the modern stage of development of the administrative-legal science and the priorities of the study of problematic issues of the service law. It is noted that this stage, which began in the XXI century and continues until this time, is a "fundamental" stage in the formation of a service law. It was during this period that the efforts of scholar-administrators, focused on the development of the theory of service law, were significantly intensified. Along with scientific studies, directly devoted to certain types of public service, problematic issues of the legal status of public servants, reform of the system of legislation on public service, there are scientific thematic works of complex content. Academic administrators justify the need to define the service law as an institution, the sub-branch of administrative law, the formulation of its subject, methods, systems, and the search for an optimal variant of its system. The main place among the scientific thematic developments are studies aimed at identifying sources of service law, the priorities of their systematization in various forms. It is also expedient to see the approximation of the provisions of domestic legal science on issues of official law to the provisions of European legal science, the harmonization of their content, the introduction of a number of European legal institutes in the domestic legal science. The latest stage in the formation of a service law is "significant" for a new theory of service law, since it is during this period that the foundations of a new theory of service law are laid down that are in line with the priorities of the formation of the theory of administrative law in general and all its elements in particular. It is in the recent period of the formation of a service law that the basis for understanding of the service law, its content, purpose and further directions of development, development and adoption of a new codified normative legal act is laid.

Keywords: service law, stage, formation, theory, position, genesis.