

організаційну структуру суб'єктів управління та врегулювати їх повноваження на законодавчому рівні. Зокрема, це стосується спеціальних органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Ми не ставимо питання про ліквідацію державних органів земельних ресурсів загалом, проте їхні повноваження потребують впорядкування. Зокрема, це стосується розпорядження землями та державного контролю за використанням та охороною земель. На нашу думку, повноваження розпорядження землями комунальної власності, що знаходяться на території об'єднаної територіальної громади в межах та за межами населених пунктів, необхідно

передати об'єднаним територіальним громадам. Що стосується державного контролю за використанням та охороною земель, вважаємо, що для оцінки фактичного стану земель в Україні, а також систематичного ведення державного контролю за використанням та охороною земель у розрізі землекористувачів та землевласників, а також суб'єктів господарської діяльності ми підтримуємо ідею створення незалежного органу державного контролю за використанням та охороною земель із підпорядкуванням безпосередньо Кабінету Міністрів України. При цьому штатний склад такої інспекції має включати фахівців у галузі права, землеустрою, екології та агрономії.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Том 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Підручник / Галуцько В.В., Олещук В.І., Гридасов Ю.В., Іванишук А.А., Короед С.О. Херсон : ХМД, 2013. 393 с.
2. Заволічна Т.В. Управлінський вплив держави на сферу земельних відносин в Україні. *Буковинський вісник*. 2014. 17 жовтня. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/336/>
3. Курило В.І., Світличний О.П. До питання діяльності органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. *Земельний вісник України*. 2013. № 1-2. С. 47–52.
4. Нижник Н.Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні. *Вісник Акад. прав. наук України*. 1995. № 4. С. 17–25.
5. Швець В.Д. Система органів державного контролю за додержанням законів. *Наше право*. 2014. № 9. С. 107–111.
6. Земельний кодекс України: станом на 20.12.2018 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 3-4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print>.
7. Юридичні послуги Online. URL: [http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh\\_bud/09.php](http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/09.php) (дата звернення 15.03.2018).
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/157-19>.
9. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету міністрів України від 14.01.2015 р. № 15-2015. Дата оновлення 19.01.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.
10. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету міністрів України від 19.04.2017 р. № 275-2017-п. Дата оновлення 28.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. Дата оновлення 28.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
12. Мартин А.Г. Ліквідація державних органів земельних ресурсів як середньострокове завдання децентралізації в Україні. *Земельний вісник України*. 2018. № 9. С. 18–24.
13. Проблеми адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні : монографія / Курило В.І., Світличний О.П., Кичилік Т.С. та ін.; за заг. ред. д.ю.н., проф. В.І. Курила та д.ю.н., доцента О.П. Світличного. Київ : НУБіП України, 2014. 568 с.
14. Третяк А.М., Курильців Р.М., Третяк Н.А. Концептуальні засади розвитку сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами. *Земельний вісник України*. 2013. № 9. С. 25–28.
15. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис.. канд. ю.н.:12.00.06. Київ, 2004. 207 с.
16. С. Гаврик, М. Зубець, Л. Новаковський. Земля чекає захисту. *Голос України*. 2003. № 88; *Голос України*. 2003. № 89.
17. Терещук В.С. Проблемні питання правового регулювання державного контролю за використанням та охороною земель морського транспорту. *Право і Безпека*. 2012. № 5(47). С. 100–105.

УДК 342.9

## СТИМУЛЮВАННЯ В СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ: ЗАГАЛЬНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

### STIMULATION IN SERVICE LAW: GENERAL AND SPECIAL PRINCIPLES

**Титаренко М.В., аспірант кафедри адміністративного та господарського права**  
*Запорізький національний технічний університет*

У роботі порушується питання про роль і значення принципів стимулювання як різновиду адміністративної процедури, засади якого визначені нормами службового права. Автор звертає увагу на відсутність тематичних наукових робіт, натомість виокремлює роботи загально-теоретичного характеру, в яких виділяються принципи правового стимулювання, а також роботи, присвячені окремим різновидам адміністративних процедур, із акцентом уваги на їхніх принципах. Саме розгляд стимулювання як різновиду адміністративної процедури, безпосередньо пов'язаного із службовою діяльністю, й зосередження уваги на його специфіці дозволили запропонувати авторський перелік принципів стимулювання у службовому праві. У роботі не лише перераховуються зазначені принципи, а й подається їх аналіз із посиланням на положення вітчизняного службового законодавства, яке фіксує відповідні принципи. Автор пропонує умовно поділити всі принципи стимулювання у службовому праві на дві групи. До першої групи варто віднести загальні, які притаманні будь-якій адміністративній процедурі, в тому числі й стимулюванню, до числа яких належать: принцип верховенства права, принцип законності, принцип своєчасності, принцип рівноправності, принцип добросовісності, принцип використання наданих повноважень лише у цільовому напрямку, принцип презумпції правомірності дій та рішень ініціатора стимулювання, принцип обґрунтованості. Одночасно з урахуванням рекомендаційного характеру деяких принципів, закріплених у документах Ради Європи, обґрунтовується доцільність розгляду в якості принципів стимулювання у службовому праві також права на доступ до інформації, допомоги і представництва, викладення мотивів. До другої групи автор пропонує віднести спеціальні принципи, а саме: принцип збалансованості публічного інтересу та інтересу особи, щодо якої про-

цедура здійснюється; принцип обґрунтування відповідності підстави і результату стимулювання; принцип забезпечення гарантованості застосування стимулу за підсумками процедури. Доцільним вважається розгляд цих принципів у сукупності для з'ясування реального ресурсу відповідного базису стимулювання у службовому праві. Автором формулюються пропозиції щодо доцільності унормування положень про принципи у базовому нормативно-правовому акті про адміністративну процедуру та узгодження їх змісту із положеннями кодифікованого службового акту, прийняття яких вважається пріоритетом сучасної вітчизняної нормотворчості.

**Ключові слова:** стимулювання, процедура, принцип, загальні принципи, спеціальні принципи, службове право, засади.

В работе поднимается вопрос о роли и значении принципов стимулирования, принципы которого определены нормами служебного права, как разновидности административной процедуры. Автор обращает внимание на отсутствие тематических научных работ, зато выделяет работы теоретического характера, в которых выделяются принципы правового стимулирования, а также работы, посвященные отдельным разновидностям административных процедур, с акцентом внимания на их принципах. Именно рассмотрение стимулирования в качестве разновидности административной процедуры, непосредственно связанной со служебной деятельностью, и сосредоточение внимания на его специфике позволили предложить авторский перечень принципов стимулирования в служебном праве. В работе не только перечисляются указанные принципы, но и дается их анализ, со ссылкой на положения отечественного служебного законодательства, фиксируются соответствующие принципы. Автор предлагает условно разделить все принципы стимулирования в служебном праве на две группы. К первой группе причислены общие, присущие любой административной процедуре, в том числе и стимулированию, в число которых входят: принцип верховенства права, принцип законности, принцип своевременности, принцип равноправия, принцип добросовестности, принцип использования предоставленных полномочий только в целевом направлении, принцип презумпции правомерности действий и решений инициатора стимулирования, принцип обоснованности. Одновременно, даже учитывая рекомендательный характер некоторых принципов, закрепленных в документах Совета Европы, обосновывается целесообразность рассмотрения в качестве принципов стимулирования в служебном праве также право на доступ к информации, помощь и представительство, изложение мотивов. Ко второй группе автор предлагает отнести специальные принципы, а именно: принцип сбалансированности публичного интереса и интереса лица, в отношении которого процедура осуществляется; принцип обоснования соответствия основания и результата стимулирования; принцип обеспечения гарантированности применения стимула по итогам процедуры. Целесообразным считается рассмотрение этих принципов в совокупности для выяснения реального ресурса соответствующего базиса стимулирования в служебном праве. Автором формулируются предложения по целесообразности нормирования положений о принципах в базовом нормативно-правовом акте об административной процедуре и согласования их содержания с положениями кодифицированного служебного акта, принятие которых считается приоритетом современного отечественного нормотворчества.

**Ключевые слова:** стимулирование, процедура, принцип, общие принципы, специальные принципы, служебное право, основы.

The paper brings up the issue of role and significance of the principles of stimulation, the fundamentals of which are determined by service law, as a kind of administrative procedure. The author draws attention to the lack of subject-matter research, and instead, she marks papers of general-theoretical nature which emphasize the principles of legal stimulation as well as papers devoted to individual types of administrative procedures with the focus on their principles. The very consideration of stimulation directly related to service activity in the capacity of a kind of administrative procedure and attention focusing its specific nature allow presenting the author's list of principles of stimulation in service law. The paper not only specifies the principles but also analyses them referring to the provision of domestic service law, which consolidates relevant principles. The author proposes to divide all principles of stimulation in service law into two groups, namely: general ones that are peculiar to any administrative procedure, including to stimulation, and involve supremacy of law, legitimacy, timeliness, equality, good faith, responsible use of power, a presumption of legitimacy of actions and decisions of the initiator of stimulation, substantiation. At the same time, taking into account the advisory nature of some principles consolidated in the documents of the Council of Europe, it is substantiated the expediency to consider the right to access to information, assistance and counsel, statement of motives as the principles of stimulation in service law. It is proposed to put a balance of public interest and interest of a person, who is subjected to the procedure, substantiation of the correspondence of the basis and the result of stimulation, provision of the guarantee of the use of the incentive based on the procedure's results into the special principles. It is expedient to consider these principles as a whole in order to find out the real resource of the relevant basis of stimulation in service law. The author formulates proposals towards the reasonability of the regulation of the provisions on the principles in the basic statutory legal act on the administrative procedure and the harmonization of their content with the provisions of the codified service act the adoption of which is considered a priority of the modern domestic rulemaking.

**Key words:** stimulation, procedure, principle, general principles, special principles, service law, fundamentals.

**Вступ.** Пошук ефективних засобів спонукання осіб, які перебувають на публічній службі, безпосередньо пов'язаний й із переглядом процедурних засад використання ресурсу таких засобів. У світлі активізації наукових галузевих досліджень, безпосередньо пов'язаних із з'ясуванням ресурсу окремих різновидів стимулів, їх системи, процедурних засад, нормотворців у напрямку підготовки проекту базового нормативно-правового акту, який би об'єднав основні, в тому числі процедурні засади, використання ресурсу стимулів, безпосередньо пов'язаних із службовою діяльністю, зорієнтованою на служіння публічному інтересу, важливо сформулювати «той фундамент», який визначить основні вектори подальшого існування «стимулів у службовому праві». Таким фундаментом є принципи, які відіграють роль основоположних засад стимулювання, визначають його зміст, результативність. На жаль, безпосередньо присвячених цій проблематиці комплексних правових наукових робіт немає. Наявні або ж роботи узагальненого теоретичного спрямування, або ж вузькоспеціалізовані роботи, присвячені окремим різновидам стимулювання, пов'язаного зі службовою діяльністю, в тому числі й в аспекті принципів. Це зумовлює прогалину, яка утворилась через формулювання положень, сформованих за рахунок поєднання загально-правових положень щодо принципів, присвячених будь-якому виду адміністративної процедури, й спеціальних вузькога-

лузевих положень. На нашу думку, варто врахувати і виділити перелік унікальних принципів, характерних саме для принципів стимулювання, засади якого визначені нормами службового права, що фактично і є метою цієї роботи.

Основний зміст. Принципи стимулювання у службовому праві традиційно, як і у будь-якій процедурі, відіграють роль його фундаменту (базису, основи), який визначає ресурс процедури в цілому. Варто зазначити, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці відповідне питання не знайшло свого належного висвітлення, проте цілком можна взяти за основу принципи, притаманні адміністративній процедурі в цілому, й виділити, з урахуванням особливостей, специфічні принципи, які у сукупності й сформують відповідний базис. При цьому варто зазначити, що загальні принципи адміністративних процедур вже привертати увагу вчених-адміністративістів (як щодо формування їх «базового» переліку, так і характеристики окремих різновидів) і навіть можна виокремити певні тенденції у їх дослідженні (поглибленні спеціалізації щодо ресурсу окремих груп принципів та феномену деяких із них порівняно із принципами права в цілому, із іншими підгалузевими принципами (наприклад, роботи А. Пухтецької, П. Баранчик, А. Шарая тощо). Можна також навіть вести мову про формулювання авторських переліків принципів окремих різновидів адміністративних процедур. Так, наприклад, Н. Губерська формулює авторський перелік

принципів процедур ліцензування, акредитації, контролю як різновидів адміністративних процедур у сфері вищої освіти [1], С. Кушнір – принципів державного контролю у цій же сфері [2, с. 13–15], Д. Козачук – заохочувальної процедури [3, с. 9], автори роботи «Адміністративна процедура» за загальною редакцією І. Бойко пропонують переліки принципів реєстраційної, контрольної-наглядової та інших адміністративних процедур [4, с. 20–21], А. Майдебура виокремлює принципи нагородного провадження [5, с. 11–12]. Враховуючи те, що стимулювання у службовому праві також є різновидом адміністративної процедури, йому притаманне поєднання загальних принципів та специфічних (особливих) принципів. Цілком можна взяти за основу «базовий» перелік принципів, притаманних всім без винятку адміністративним процедурам, запропонований представниками так званої Харківської наукової школи адміністративного права, який вони сформулювали у колективній роботі «Адміністративна процедура» за загальною редакцією І. Бойко. Імпонує те, що вони цілком слушно виокремлюють такі принципи, аналізують їх зміст й додатково пропонують принципи, які «виділяються в європейських документах» [4, с. 29–33], роль і значення яких істотно зростає, враховуючи реалізацію пріоритетних євро інтеграційних пріоритетів державної й нормотворчої політики України. На це також звертають увагу сучасні вчені-адміністративісти, досліджуючи особливості окремих різновидів адміністративних процедур (наприклад, роботи Д. Лученко [6, с. 19]). У цьому контексті цілком логічним є вважати, що і для стимулювання у службовому праві важливим є визначення таких принципів як складника «загального», «базового» переліку таких принципів.

До переліку «основних» (їх ще називають «загальними», «базовими») принципів стимулювання у службовому праві, з урахуванням вищезазначеного, цілком можна віднести: «принцип верховенства права, принципи законності, принцип презумпції правомірності дій і вимог приватної особи, принцип рівноправності, принцип пропорційності, принцип використання адміністративним органом своїх повноважень з метою, з якою такі повноваження надані, принцип безсторонності адміністративної процедури, принцип добросовісності, принцип розсудливості, принцип своєчасності та розумного строку» [4, с. 22–29]. Варто зупинитися на цих принципах з огляду на стимулювання у службовому праві. Так, принцип верховенства права є «загальним принципом для всієї публічної адміністрації» [4, с. 22], отже, і для всіх суб'єктів стимулювання, й фактично означає «пріоритет прав та свобод людини, справедливості і гуманізму у діяльності суб'єктів влади» [4, с. 22], «панування права в суспільстві» [4, с. 22]. Будь-який суб'єкт стимулювання на будь-якій стадії відповідної процедури, керуючись чинним законодавством, однак не обмежується тільки ним, а, як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 року у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України положень ст. 69 Кримінального кодексу України, має «враховувати й інші соціальні регулятори, як-то: норми моралі, традиції, звичаї тощо» [4, с. 22], які «легітимізовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем» [4, с. 22]. Важливим є й урахування рішень Європейського суду з прав людини, в яких розкривається зміст цього принципу, а точніше ті вимоги, які вважаються його проявом, як-то: пріоритетність прав людини у діяльності всіх без винятку суб'єктів публічної адміністрації, в тому числі й різних суб'єктів стимулювання; правова визначеність, яка охоплює зрозумілість, точність, передбачуваність приписів службового права щодо засад стимулювання, пов'язаного із службовою діяльністю (на жаль, службове законодавство як зовнішня форма існування службового права перенасичене поло-

женнями оціночного змісту (наприклад, «заслуга», «особлива заслуга», «особливі результати», «найкращі показники», «особливого характеру» тощо), з так званими «відкритими списками», що ускладнює їх тлумачення, застосування, розширює передумови для довільного прояву суб'єктивного розсуду з боку суб'єктів стимулювання на різних стадіях відповідної процедури, а отже, й ускладнює передбачуваність результативності стимулювання. Ситуацію ускладнює розпорошеність засад стимулювання у різних актах службового законодавства, різний ступінь їх деталізації, що наслідком має дублювання положень, суперечливість положень, узагальнюючий зміст положень тощо. За таких умов досить складно як ініціаторам стимулювання, так і всім суб'єктам стимулювання вирішувати колізійні питання, і досить важливим є дотримання саме принципу верховенства права й урахування всіх складників його змісту, всіх соціальних регуляторів. Як вже зазначалося, сприяти вирішенню вищезазначеної ситуації може уніфіковане унормування приписів службового права, в тому числі засад стимулювання, закріплення тематичного дефінітивного апарату, посилення засад точності, чіткості, визначеності формулювань, впровадження додаткових гарантій дотримання прав суб'єктів публічно-службових відносин щодо стимулювання, безпосередньо пов'язаного із службовою діяльністю (в тому числі із урахуванням специфіки її різновидів), звуження «сфери прояву розсуду» на різних стадіях стимулювання з боку суб'єктів публічної адміністрації тощо.

Безпосереднім зв'язок із верховенством права і принципу законності, що означає суворе дотримання вимог законодавства (в даному випадку законодавство розглядається у широкому розумінні, як сукупність всіх нормативно-правових актів, які визначають засади стимулювання [7, с. 319–321]) як щодо повноважень суб'єктів стимулювання (на різних стадіях), стадійності процедури та її «внутрішньої змістовності», фіксування, результативності, так і реалізації прав приватних осіб на стимулювання, безпосередньо пов'язане із публічно-службовою діяльністю (своєчасність, видове розмаїття, гарантованість тощо). Враховуючи те, що саме законодавче (у вузькому розумінні) закріплення базових засад будь-якої адміністративної процедури можна розглядати як прояв принципу законності, цілком логічним є обґрунтування і практичну реалізацію пропозиції щодо закріплення засад стимулювання як різновиду адміністративної процедури в окремому розділі єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акту, ідея створення якого є актуальною вже не одне десятиліття й яка об'єднує навколо себе вчених-адміністративістів, юристів-практиків, всіх зацікавлених осіб (як результат – кілька варіантів такого акту із різними назвами, змістом тощо [8]). Щоправда, новелою вітчизняної нормопроектної діяльності є проект Закону України «Про адміністративну процедуру», складником якого також можуть бути положення, які б закріплювали засади стимулювання. Можна також звернути увагу і на ще одну пропозицію-розробку Службового кодексу України (наприклад, роботи Т. Аніщенко, Т. Коломоєць, Д. Припутня, Ю. Пирожкової, І. Болочан та інших [9, с. 89; 10, с. 135; 11, с. 20]), який також міг би закріпити засади стимулювання, пов'язаного зі службовою діяльністю і який набуває поширення у науковому фаховому середовищі у контексті перегляду системи адміністративного права [12]. Можна вважати і цю пропозицію прийнятною у контексті практичної реалізації ідеї кодифікації національного законодавства, розробки і прийняття низки кодифікованих актів (наприклад, роботи Ш. Гаджиевої [13]). Головне, щоб положення єдиного адміністративно-процедурного і єдиного (базового) службового актів узгоджувалися й усували підстави для надмірної підзаконної нормотворчості.

Принцип презумпції правомірності дій і вимог ініціатора стимулювання як виду адміністративної процедури у сфері відносин публічної служби. Сутність цього прин-

ципу передбачає припущення того, що особа має право на стимулювання, пов'язане із її службовою діяльністю (в наявності ті підстави, які законодавство визначає в якості таких – «особливі заслуги»; «набуття статусу», «одержання відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання службової діяльності» тощо), ініціатива порушення стимулюючої процедури є правомірною до тих пір, «доки інше не буде встановлене рішенням органу (посадової особи – суб'єктом стимулювання» [4, с. 26]. Вважається, що ініціатор процедури врахував всі законодавчо закріплені вимоги щодо можливості стимулювання особи, безпосередньо пов'язаного із її службовою діяльністю (наприклад, щодо дотримання строків, черговості видового розмаїття стимулів (в тому числі й ступеневості державних нагород), відсутності дисциплінарної «карантності», яка унеможливує стимулювання, дотримання вимог компетентності суб'єктів стимулюючої процедури тощо). Окрім того, варто пам'ятати так званий «складний зміст» відповідного принципу, який, окрім вищезазначеного, передбачає усунення будь-яких сумнівів, припущень під час прийняття підсумкового акту у стимулюючій процедурі. На жаль, саме оціночні положення службового законодавства, узагальнюючі приписи створюють для цього передумови й надають суб'єктам стимулювання на будь-яких стадіях процедури широкі можливості для довільного їх тлумачення, прояву суб'єктивного розсуду, усунути яке здатна деталізація, визначеність, передбачуваність, уніфікація та систематизація відповідних правових положень.

Реалізація принципу рівноправності передбачає дотримання однакових вимог щодо будь-якого суб'єкта стимулювання, усунення будь-яких індивідуальних переваг, умов, пріоритетів (без жодних додаткових обґрунтувань, додаткових документів, при розгляді справи, якщо це не передбачено законодавством). Цілком можна погодитися із тезою про те, що цей принцип знаходить прояв у тому, що «однакові адміністративні справи повинні вирішуватися однаково» [4, с. 26]. Із цим принципом пов'язаний і принцип пропорційності, який передбачає дотримання балансу між приватними інтересами особи, щодо якої вирішується питання про її стимулювання, пов'язане із публічно-службовою діяльністю, та публічними інтересами, на реалізацію і захист яких зорієнтована публічна служба. Оскільки стимулювання за своєю сутністю є так званою «позитивною» процедурою (правонадавальною для особи), отже про пропорційність можна вести мову дещо умовно. Щоправда, навіть за таких умов також цілком реальним є його дотримання (наприклад, щодо зменшення розмірів всім державним службовцям розміру премії як складника заробітної плати у грудні 2018 року у зв'язку зі зміною основних показників формування посадового окладу; або ж корегування розміру премії для всіх державних службовців, які за підсумками щорічного оцінювання їх діяльності отримали відмінну оцінку, тощо).

Принцип використання суб'єктом стимулювання своїх повноважень з метою, з якою такі повноваження надані, передбачає виконання вищезазначеним суб'єктом нормативно закріплених повноважень щодо ініціювання, погодження або ж прийняття остаточного рішення щодо публічного службовця, якщо в наявності підстави для його стимулювання (результати діяльності, набуття статусу тощо). На жаль, вести мову про максимальну примусову гарантованість виконання таких повноважень суб'єктами стимулювання (особливо щодо заохочень, премій тощо) не можна, однак у публічного службовця є право звернутися до вищестоящого суб'єкта стимулювання або ж до адміністративного суду з вимогою забезпечення реалізації (за наявності передумов) такого права (щодо прийняття рішення про заохочення, надання пільг, перегляду розміру премії тощо).

Принцип безсторонності (неупередженості) стимулювання передбачає відсутність будь-якої персональної заці-

кавленості суб'єкта стимулювання (на будь-якій стадії) у результатах такої процедури. Участь суб'єкта стимулювання має бути виваженою, обґрунтованою, неупередженою. За будь-яких підстав щодо появи конфлікту інтересів у процедурі стимулювання обов'язковим є дотримання вимог щодо його усунення (на практиці, на жаль, непоодинокими є такі випадки, що фактично є порушенням вимог антикорупційного законодавства й підставою для іншої процедури, вже безпосередньо пов'язаної із вирішенням питань юридичної відповідальності винних осіб [14, с. 299–306]. Недотримання цього принципу зумовлює «дефектність» процедури стимулювання, пов'язаного із публічно-службовою діяльністю в цілому, незаконність її результату та наслідків (в тому числі скасування акту, позбавлення заохочення, відшкодування виплат премії тощо).

Із цим принципом пов'язаний і наступний – принцип добросовісності, зміст якого полягає у дотриманні під час процедури (на всіх стадіях) вимог моралі, права задля усунення будь-яких зловживань наданою публічною владою з боку суб'єктів нагородження, суб'єктів-ініціаторів стимулювання, урахування індивідуальних особливостей суб'єкта, щодо якого здійснюється процедура нагородження, поряд із публічними інтересами служби, усунення будь-яких передумов для «виходу за межі» нормативно визначених моделей поведінки, усунення підстав для необґрунтованої відмови у стимулюванні, безпосередньо пов'язаному із публічно-службовою діяльністю.

Досить широкі можливості для прояву суб'єктивного розсуду суб'єктами стимулювання, з урахуванням самої специфіки цього виду адміністративної процедури, що також «доповнено» особливістю нормативного закріплення засад останньої (про що вже зазначалося), в той же час не можна асоціювати із необмеженими повноваженнями, бо необхідним є дотримання під час відповідної процедури принципу розсудливості, зміст якого, незважаючи на своєрідність назви, полягає в «обов'язку керуватися законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими нормами моралі» [4, с. 29] (як щодо доцільності стимулювання, вибору виду стимулу, розміру стимулу (якщо є), черговості, періодичності тощо). Цілком виправданим з огляду на зміст цього принципу вважається посилення засад гласності процедури, залучення громадськості на різних стадіях у різних формах (наприклад, висвітлення інформації про ініціювання процедури на офіційному сайті суб'єкта, результатів процедури у вигляді акту, провадження стадії (її підетапу) громадського обговорення поряд із погодженням тощо) задля найповнішого використання ресурсу цього принципу як складника «базового фундаменту» процедури стимулювання, пов'язаного із публічною службою. До основних («загальних», «базових») принципів також можна віднести і своєчасність, тобто здійснення відповідної процедури протягом певного періоду, до того моменту, коли втрачається потреба (сенса, необхідність) у відповідній процедурі в цілому. Дійсно, діяльність суб'єкта стимулювання як суб'єкта публічної адміністрації має бути унормована певними «часовими рамками», «терміновими періодами», однак, враховуючи специфіку самої процедури, можна стверджувати, що розмаїття стимулів і самої публічно-службової діяльності зумовлюють і специфіку унормування цього положення. Сучасне службове законодавство у частині стимулювання, зокрема її термінового аспекту, є досить узагальненим, фрагментарним й передбачає широкі можливості щодо суб'єктивного розсуду з боку суб'єкта стимулювання. В наявності, наприклад, положення щодо термінового аспекту для дострокового присвоєння рангу державного службовця (ст. 39 Закону України «Про державну службу»), дипломатичного рангу (ст.ст. 25, 26 Закону України «Про дипломатичну службу»), чергового відзначення державною нагородою (ст. 13 Закону України «Про

державні нагороди») тощо. Водночас в наявності прогалини щодо термінового аспекту (а отже, незрозумілим є можливість дотримання принципу справедливості) щодо попереднього розгляду, погодження та остаточного прийняття рішення у стимулюючій справі, що створює підстави для «затягування» строків погодження, направлення, розгляду справи тощо. Якщо про певну визначеність строків виконання підсумкового акту процедури стимулювання, пов'язаного із публічною діяльністю (наприклад, вручення державної нагороди, виплати премії за підсумками щорічного оцінювання результатів службової діяльності особи тощо) вже можна вести мову, то в унормуванні строків інших стадій відповідної процедури є ще чимало прогалин. Безперечно, ці прогалини необхідно усунути у контексті уніфікації та систематизації нормативних засад стимулювання як виду адміністративної процедури, яке безпосередньо пов'язане із публічною службою. Ідеальним був би варіант чіткого визначення, як-то: «протягом одного місяця з моменту ...», «впродовж двох місяців з моменту ...», «не пізніше двох місяців» тощо, однак стимули різні, отже, різні й види публічної служби, з якими пов'язане стимулювання. Саме тому можна було б, не скасовуючи пріоритетності вищезазначеної пропозиції, як можливу альтернативу, тим більше з огляду на результати новітньої вітчизняної нормотворчості, запропонувати словосполучення «протягом розумного строку» (по аналогії із положенням КАС України), обов'язково закріпивши його визначення як «негайне вирішення (невідкладне вирішення), якщо воно не потребує необґрунтованих витрат часу і ресурсів і не перешкоджає прийняттю остаточного рішення у справі». Таким чином, узгоджуючи відповідне положення із загальноприйнятими для документів Ради Європи, у національному законодавстві варто закріпити засади дотримання принципу своєчасності стимулювання, пов'язаного із службовою діяльністю, фактично визнавши його «найкоротшим, достатнім для вирішення справи» [4, с. 29].

Безперечно, всі ці принципи мають знайти своє унормування у базовому нормативно-правовому акті, який закріпив би засади стимулювання, пов'язаного із публічно-службовою діяльністю.

У новітніх галузевих джерелах все частіше згадуються принципи, які закріплені у документах Ради Європи і яким, у контексті пріоритетів вітчизняної нормотворчості, у наукових дослідженнях в галузях права відводиться важлива роль з огляду на зовнішньополітичний вектор розвитку держави, що знайшло своє втілення і у Основному законі за рахунок внесення відповідних змін у лютому 2019 року. Такі принципи, хоча і мають рекомендаційний характер і насамперед зорієнтовані на «втручання», «негативні» різновиди адміністративних процедур, у певному розумінні можна розглянути і щодо стимулювання, пов'язаного із публічно-службовою діяльністю, засади якого визначаються положеннями службового законодавства. Зокрема, можна цілком вважати прийнятним принцип доступу до інформації по справі. Як вже зазначалося, важливо забезпечити висвітлення інформації, що стосується відповідної процедури, для того щоб особи, зацікавлені у справі (в тому числі й за наявності інформації, яка унеможлиблює таку процедуру та може істотно вплинути на її результат), мали можливість повідомити ту інформацію, яка може вплинути на процедуру та її результат (підстави, періодичність, розмір, вид стимулу тощо). Таке ж значення має і принцип допомоги та представництва у процедурі (насамперед за рахунок консультування особи, щодо якої процедура стимулювання здійснюється, наприклад, на стадії погодження відносно повноважень суб'єкта стимулювання, з'ясування підстав наявності конфлікту інтересів та способів його вирішення тощо). І, безперечно, не варто забувати і про принцип викладу мотивів. Як у самому підсумковому акті, так і на письмовий

запит особи має бути викладено мотиви суб'єктом стимулювання, що, з одного боку, дозволяє з'ясувати позицію останнього щодо предмету відповідної процедури, а з іншого – є засобом контролю за його діями з боку будь-яких осіб. Дотримання цього принципу є важливим у разі відмови у застосуванні стимулювання щодо публічного службовця, наявності у особи, щодо якої здійснюється процедура, виду, розміру стимулу, що своєю чергою може слугувати підставою вже для чогось іншої адміністративної процедури. Цілком можна навести й інші принципи і на це звертають увагу вчені-адміністративісти у своїх роботах (наприклад, Т. Коломоєць [15, с. 51–52], Д. Лученко [6], авторський колектив на чолі із І. Бойко [4, с. 30–33] тощо). Однак варто враховувати саме «позитивний», ініціативний характер стимулювання як різновиду процедури та особливості закріплення його нормативних засад, що й слугує підставою для виокремлення із запропонованих переліків лише тих принципів, які безпосередньо пов'язані із стимулюванням, й запропонувати доцільність їх закріплення у базовому нормативно-правовому акті з питань адміністративної процедури в цілому.

Варто також стверджувати, що мають бути в наявності і специфічні принципи стимулювання, безпосередньо пов'язаного із службовою діяльністю, враховуючи його унікальність. На жаль, у галузевій науці спеціалізованих робіт майже немає, водночас вчені-теоретики запропонували такий перелік, який, хоча і зорієнтований на стимулювання в цілому, може з певними уточненнями розглядатися як такий, що може бути прийнятним і для стимулювання у публічно-службовій діяльності. Так, зокрема, автори колективної монографії «Правові стимули в механізмі правового стимулювання» до переліку таких принципів відносять: «принцип поєднання суб'єктивних та об'єктивних факторів формування правомірної поведінки; принцип збалансованості інтересів учасників процесу правового стимулювання; принцип узгодженості мети керівників (стимулюючих суб'єктів) з метою підлеглого (стимулюючого суб'єкта); принцип комбінованості форм та методів стимулювання; принцип гарантованості винагороди» [16, с. 112].

З акцентом на специфіку саме процедурного аспекту стимулювання, засади якого визначаються нормами службового права, а також публічної служби як сфери об'єктивізації такого стимулювання, цілком можливим є виділення серед спеціальних принципів наступних: а) принцип збалансованості публічного інтересу та інтересу особи, щодо якої процедура здійснюється, сутність якого полягає у тому, що публічний інтерес знаходить прояв у прагненні формування правомірної поведінки публічного службовця, спонукання його до максимальної концентрації своїх зусиль і досягнення особливих результатів під час своєї діяльності, зорієнтованої на «служіння». Одночасно, має бути врахований й інтерес такої особи, яка бажає, щоб результати її роботи були оцінені й за свою «надмірну», «особливу», «сумлінну» тощо діяльність отримати «співрозмірну» винагороду, яка стимулювала б її до такої ж діяльності і у майбутньому. Таке поєднання має бути збалансованим, а отже, відігравати роль базового положення щодо відповідної процедури (як у поданні щодо стимулювання, так і на інших стадіях має забезпечуватися дотримання такої збалансованості); б) принцип обґрунтування відповідності підстави і результату стимулювання, сутність якого полягає у забезпеченні співрозмірності «заслуг», «зусиль» особи, яка перебуває на публічній службі, й виду та розміру стимулу як підсумкового прояву стимулювання. Задля цього ініціатор має вмотивувати доцільність порушення процедури, а суб'єкти стимулювання на інших стадіях останньої підтвердити її або скорегувати (таку можливість можна надати, щоправда, знову ж таки із акцентом на обов'язок вмотивувати таку корективу у межах законодавчо врегульованої моделі поведінки);

в) принцип забезпечення гарантованості застосування стимулом за підсумками відповідної процедури. Ініціатор, а надалі й суб'єкти стимулювання (у випадку їх відмежування) мають урахувати під час процедури реальну можливість застосування стимулу (як щодо виду та його розміру, у разі наявності такого, так і наявності унормування алгоритму такого застосування). Реалізацію цього принципу також варто розглядати у прив'язці до останньої стадії такої процедури – виконання акту суб'єкта стимулювання щодо застосування стимулу стосовно особи, щодо якої такий акт прийнято. Унормування обов'язку суб'єкта стимулювання здійснити фактичне виконання положень підсумкового акту стимулювання як різновиду процедури із можливістю притягнення його до відповідальності у разі недотримання цих вимог (як і за невиконання будь-якого іншого акту адміністрування) слугувало б гарантією реалізації права особи на стимули, пов'язані із публічно-службовою діяльністю. Саме тому цілком логічним вбачається унормування у базовому нормативно-правовому акті, який би закріпив засади адміністративних процедур, у підрозділі, безпосередньо присвяченому стимулюванню, переліку принципів останнього, який би об'єднав як загальні принципи будь-якої процедури, так і притаманні лише стимулюванню. Окрім того, у базовому кодифікованому службовому акті, у підрозділі, присвяченому стимулюванню, безпосередньо пов'язаному із публічно-службовою діяльністю, доцільним вбачається закріплення переліку й урахування його як базового при підзаконній регламентації засад (у разі потреби) з урахуванням специфіки різновидів публічної служби.

**Висновки.** Отже, основоположними засадами стимулювання, безпосередньо пов'язаного із публічно-службовою діяльністю, як різновиду адміністративної процедури є його принципи, які цілком можна умовно поділити на дві групи: загальні, які притаманні будь-якій процедурі, а отже, і стимулюванню (принцип верховенства права; принцип законності; принцип презумпції правомірності дій і вимог ініціатора стимулювання; принцип рівноправності; принцип використання суб'єктом стимулювання своїх повноважень з метою, з якою вони надані; принцип безсторонності (неупередженості); принцип добросовісності; принцип своєчасності; принцип доступу до інформації; принцип допомоги і представництва; принцип викладання мотивів), й спеціальні (принцип збалансованості публічного інтересу та інтересу особи, щодо якої процедура здійснюється; принцип обґрунтування відповідності підстави і результату стимулювання; принцип забезпечення гарантованості застосування стимулу за підсумками процедури). Ці принципи доповнюють один одного й формують надійне підґрунтя відповідної адміністративної процедури. Цілком доречним вбачається їх унормування в окремому підрозділі базового нормативно-правового акту, присвяченого адміністративній процедурі, а також у підрозділі, присвяченому стимулюванню, у кодифікованому службовому акті, що сприяло б уніфікації засад цього виду процедури й слугувало основою (у разі потреби) підзаконної нормотворчості щодо стимулювання в окремих різновидах публічної служби (із акцентом на певну особливість).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: монографія. Харків, 2015. 507с.
2. Кушнір С.М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Київ, 2018. 31 с.
3. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Одеса, 2010. 18 с.
4. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
5. Майдебур А.М. Конституційно-правовий статус державних нагород в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.02. Одеса, 2013. 20 с.
6. Лученко Д.В. Інститут оскарження в адміністративному праві : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Харків, 2017. 40 с.
7. Пархоменко Н.М. Джерела права : проблеми теорії та методології : монографія. К. : ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2008. 336 с.
8. Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.
9. Аніщенко Т.С. Диференціація предмета адміністративного права (на прикладі службового права). Питання адміністративного права. Кн. 2 / відпов. ред. Н.Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. С. 81–91.
10. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права. Кн. 2 / відпов. ред. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. С. 131–139.
11. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права : проблемні питання теорії та практики : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 32 с.
12. Питання адміністративного права. Кн. 2 / відпов. ред. Н.Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
13. Гаджиева Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративного права : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. с.
14. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
15. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
16. Калужний Р.А., Лапка О.Я., Пікуля Т.О. Правові стимули в механізмі правового стимулювання. К. : «МП Леся», 2013. 204 с.