

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/51>

МІСЦЕ СЛУЖБОВОГО ПРАВА В НАЦІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

THE PLACE OF EMPLOYMENT LAW IN THE NATIONAL LAW SYSTEM OF UKRAINE

Бліхар М.М., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права
Національний університет «Львівська політехніка»

Анциферова М.В., студентка IV курсу
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Україна, як і багато інших країн, має розвинену систему права, що охоплює різноманітні галузі. У цій статті розглянуто службове право як самостійну галузь національного права України. Аргументовано, що структура національного права потребує трансформаційних змін, оскільки сучасна держава стикається зі стратегічними завданнями, пов'язаними з організацією публічно-управлінської діяльності та забезпеченням прав і свобод людини. Оптимізація публічно-управлінської діяльності є ключовим аспектом вирішення цих завдань. У статті права і свободи людини розглянуто як невід'ємну складову частину предмета науки службового права. Це означає, що в процесі формування структури службового права варто враховувати цінності, права і свободи людини, а також забезпечувати їх захист від неправомірних дій державних органів та посадових осіб. Також доведено, що активізація діяльності з гармонізації системи національного законодавства України з урахуванням загальноєвропейських стандартів щодо захисту прав та інтересів людини і громадянина є важливим аспектом сучасних реалій. Ця діяльність охоплює формування і становлення унікальних міжгалузевих правових конструкцій та прогресивних уявлень про систему права, що відповідають сучасним умовам. Відтак з'ясовано, що адміністративне право України є галуззю права, яка зазнає найбільших трансформаційних впливів. Це пов'язано з необхідністю переосмислення предмета, функцій та структури системи адміністративного права і її складових частин. Зміни в цій галузі зумовлені стратегічними завданнями, що стоять перед сучасною державою, вирішенню яких сприятиме, зокрема, оптимізація публічно-управлінської діяльності забезпечення прав і свобод людини. Це розглядається як складова частина предмета науки адміністративного права. Досягнення належного рівня ефективності публічного управління передбачає оптимізацію правового регулювання діяльності системи публічної служби. І в цьому контексті важливо виявити сутність службового права, розглянути етапи його становлення в системі національного права України, визначити його функції, принципи правового регулювання суспільних відносин та оптимізувати його нормативно-правові джерела.

Ключові слова: система права, службове право, державні органи та посадові особи, службовець.

Ukraine, like many other countries, has a developed legal system covering various fields. This article examines official law as an independent branch of the national law of Ukraine. It is argued that the structure of national law needs transformational changes, as the modern state is faced with strategic tasks related to the organization of public management activities and the provision of human rights and freedoms. Optimizing public management activity is a key aspect of solving these tasks. In the article, human rights and freedoms are considered as an integral part of the subject of the science of official law. This means that in the process of forming the structure of official law, it is necessary to take into account human values, rights and freedoms, as well as to ensure their protection against illegal actions of state bodies and officials. It has also been proven that the intensification of activities to harmonize the system of national legislation of Ukraine, taking into account European standards for the protection of human and citizen rights and interests, is an important aspect of modern realities. This activity covers the formation and establishment of unique inter-branch legal constructions and progressive ideas about the legal system that correspond to modern conditions. Thus, it was found that the administrative law of Ukraine is the branch of law that is subject to the greatest transformational influences. This is due to the need to rethink the subject, functions and structure of the administrative law system and its constituent parts. Changes in this field are conditioned by the strategic tasks facing the modern state, the solution of which will contribute, in particular, to the optimization of public management activities to ensure human rights and freedoms. It is considered as an integral part of the subject of the science of administrative law. Achieving the appropriate level of efficiency of public administration involves optimizing the legal regulation of the public service system. And in this context, it is important to reveal the essence of official law, to consider the stages of its formation in the system of national law of Ukraine, to determine its functions, the principles of legal regulation of social relations, and to optimize its regulatory and legal sources.

Key words: legal system, official law, state bodies and officials, employee.

Наукові дослідження, спрямовані на визначення сутності службового права і його місця в національній системі права України, активно проводяться в нинішніх реаліях. Серед учених, що зробили значний внесок у цю проблематику, варто згадати, зокрема, Ю. П. Битяка (охарактеризував основні засади функціонування державної служби в Україні [1, с. 19–20]), Т. С. Аніщенко (розглядає категорію «право публічної служби» як складову частину адміністративного права [2, с. 10–12]), В. С. Костюка (його наукові розробки спрямовані на вивчення особливостей реалізації суб'єктивного права на зайняття посад публічної служби [3, с. 18–25]), Т. О. Коломоєць (дослідження якої спрямовані на забезпечення належного рівня

правової ефективності регулювання проходження публічної служби в Україні [4, с. 131–140]), Д. С. Припутня (визначає особливості застосування заходів примусу як складової частини функціонування публічної служби в Україні [5, с. 51–55]). Та попри наявні наукові розробки, які стосуються визначення категорії службового права, відсутність уніфікованих нормативних підходів до його сутності засвідчують актуальність подальших наукових досліджень у цій галузі. З огляду на це, метою наукової статті є визначення місця службового права як складової частини національного права України.

Упродовж останніх двадцяти років наука державного управління та державної служби примножувалася

значною кількістю наукових праць – доробків і вчених-теоретиків, і спеціалістів-практиків. Різним аспектам організації та функціонування державної служби присвячено докторські та кандидатські дисертації, інші наукові та навчальні видання.

Проблеми сучасної державної служби найрезультативніше проаналізовано у працях таких учених, як Т. С. Аніщенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, М. І. Іншин, В. С. Костюк, Л. В. Межевська, Р. С. Мельник, О. В. Петришин, Д. С. Припутень та ін. Високий науковий рівень їхніх досліджень у галузі державної служби, безперечно, дає підстави для висновку про вплив їхніх робіт на формування загальної правової картини щодо закінченої сформованості в Україні службового права.

Починаючи з кінця 90-х років минулого століття в Україні опубліковано монографії, в яких ретельно досліджено різні аспекти сучасного стану та реформування державної служби. Вчені вивчають основоположні питання сучасного права державної служби, наприклад, адміністративно-правові відносини за участю державних службовців або відповідальність державних службовців.

На основі комплексного аналізу тих чи тих проблем чинного законодавства про державну службу і головних напрямів реформування державної служби фахівці закладають фундамент для подальших суджень щодо концепції службового права в Україні. Водночас публікуються роботи, назви яких передбачають позначення та якоюсь мірою розгляд проблем сучасного службового права. Однак при ознайомленні з ними стає зрозуміло, що автори з якихось причин обійшли увагою державно-службову проблематику.

Аналізуючи видані на початку нинішнього століття наукові праці з питань розвитку та реформування державної служби в Україні, можна впевнено констатувати значний внесок у теорію державної служби, наприклад, В. С. Костюка. Він обґрунтував доцільність застосування суб'єктивного й об'єктивного розуміння службового права [3, с. 18–25].

Так, суб'єктивне право на публічну службу визначається як «системне, конституційне право», що має тісний зв'язок з правом людини на працю. Це право реалізується особою шляхом зайняття посади в публічно-правових інститутах влади. До того ж його реалізація вимагає спеціальної процедури, враховуючи набуття правомочностей публічним службовцем і формування службово-трудова відносин.

Таке розуміння суб'єктивного права на публічну службу підкреслює необхідність дотримання встановлених процедур і критеріїв при зайнятті посад у публічному секторі. Правосуб'єктивність публічного службовця передбачає набуття прав та обов'язків, пов'язаних із виконанням службових обов'язків у рамках публічно-трудова відносин.

В. С. Костюк звертає увагу на взаємозв'язок суб'єктивного права на публічну службу з правосуб'єктивністю публічного службовця і виникненням службово-трудова відносин. Його дослідження спрямоване на розуміння особливостей реалізації цього права та правового режиму публічних службовців [3, с. 18–25].

У наукових розробках Т. О. Коломоєць службове право визначено як «сукупність норм права, які 'генетично' пов'язані з адміністративним правом». Вона стверджує, що службове право стало підгалуззю адміністративного права і може бути розглянуте як елемент Особливої частини (Особливого адміністративного права) відповідної галузі права [6, с. 138]. На переконання вченої, це означає, що службове право виступає як окремих сегмент адміністративного права, який має свої специфічні норми та правила, що регулюють відносини, пов'язані з публічною службою. У контексті визначення місця службового права в системі національного права України, ця дефініція підкреслює його зв'язок з адміністративним правом і визнає його як окремих компонент Особливої частини адміністративного права.

Загалом, дослідження Т. О. Коломоєць спрямовані на розуміння особливостей регулювання проходження публічної служби в Україні та забезпечення ефективності правового режиму публічних службовців. Запропоноване визначення сутності службового права є її власною авторською дефініцією, яка враховує специфіку цієї галузі права.

У дослідженнях В. К. Колпакова відзначається різноманітність підходів до визначення категоріального ряду, пов'язаного з публічною службою, що охоплює такі терміни, як «службове право», «право публічної служби», «публічно-службове право» та «публічне службове право». У процесі своїх наукових пошуків учений дійшов висновку, що доцільним є уніфікувати категоріальний апарат та використовувати саме поняття «службове право» [7, с. 93].

Основою для формування службового права, що визначає його зміст, є інститут публічної служби. Дослідження цього інституту мають враховувати взаємозв'язок між доктринальним і нормативним аспектами, а також встановлювати основні принципи гармонізації його нормативного визначення з європейськими правовими стандартами, особливо в контексті процесів євроінтеграції в Україні.

У своїх дослідженнях В. К. Колпаков наголошує на необхідності уніфікації термінології та використання поняття «службове право» для позначення цієї галузі права, а також відзначає важливість дослідження інституту публічної служби для гармонізації його нормативного визначення з європейськими стандартами.

Прогресивними видаються розробки, здійснені в наукових працях Р. С. Мельника. У своїх дослідженнях він розглядає службове право як складову системи адміністративного права і наголошує на його публічно-правовій природі, яка незалежна від трудового права. Це дає змогу виділити його унікальну роль у системі національного права як частини Особливого адміністративного права. Р. С. Мельник вважає, що службове право не обмежується лише основними аспектами взаємовідносин між публічною адміністрацією та приватними особами [8].

Дослідження Р. С. Мельника є унікальними з погляду їхніх висновків, оскільки вони ґрунтуються на використанні основних постулатів Загального і Особливого адміністративного права Федеративної Республіки Німеччина. За допомогою такого зарубіжного досвіду вченому вдалося виділити «службове право» і «чиновницьке право» як цілісну систему та її складову відповідно.

Варто наголосити, що комплексний характер службового права зазвичай відзначають зарубіжні автори; у деяких країнах потрібно точніше позначати цю сферу правового регулювання та називати цю частину публічної служби чиновницьким правом.

У всіх підручниках чиновницького права Німеччини (Beamtenrecht) про його призначення можна прочитати те саме: «Чиновницьке право – це частина публічного права, як і процесуальне право, кримінальне право, державне та конституційне право, адміністративне право та ін. Чиновницьке право належить до державного права, переважно до адміністративного права, а саме до особливого адміністративного права» [9, с. 74]. Завдяки конституційним передумовам створення публічної (державної) служби, гарантіям професійного чиновництва та його традиційним принципам чиновницьке право виокремлено в системі особливої частини німецького адміністративного права.

Відповідно до сформованої правопорядками системи німецької публічної служби (і це є особливістю системи публічної служби Німеччини) «тілби чиновницьке право є публічним службовим правом», тобто до права публічної служби належать чиновницьке право (правове встановлення статусу чиновників) і право працюючих (не чиновників), які перебувають у системі публічної служби. Особливості публічної служби та службового права європейських держав багато в чому однаково виражені в національному законодавстві [10].

У колективній монографії «Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку» [11] автори описують службове право як «галузь національного права, що формується», відкидаючи при цьому можливість вести мову про існування службового права як самостійної галузі.

Автори монографії особливо наголошують, що «службове право не має специфічного методу (або сукупності методів) правового регулювання, у ньому використовуються методи адміністративного права» [11, с. 273]. Можна поставити запитання: якщо службове право перебуває в системі адміністративного права (є його частиною), то які ж особливі методи правового регулювання (на відміну від методів адміністративного права) повинні пронизувати системи публічно-правової регламентації державно-службових відносин? Звичайно, лише методи адміністративного права та необхідні публічно-правові моделі службового законодавства.

У 1996 році, коли обґрунтовувалася сама ідея українського службового права, висловлювалась думка про те, що в майбутньому доцільно проводити дискусії про найменування галузі (або підгалузі) права, що об'єднує правові норми, які регламентують відносини щодо організації та функціонування державної служби.

Треба розуміти, що ніколи службове право не стане такою відокремленою частиною в системі галузей національного права, що характеризується особливими (на відміну від методів адміністративного права) методами регулювання службових відносин. Неможливо, а головне – і не потрібно, «підганяти» службове право під теоретичні стандарти цілковитої сформованості самостійної галузі права.

Досліджуючи генезу становлення службового права, Д. С. Припутень виділяє шість етапів цього процесу: 1. Перший етап (середина XIX століття – початок XX століття) характеризується співвіднесенням публічної служби з державною службою та службового права тільки з правом державної служби. Досліджується в межах державно-правової проблематики; 2. Другий етап (початок XX століття – 20-ті роки XX століття) пов'язаний з установами керівних принципів визначення статусу посадової особи та критеріїв розмежування державної і муніципальної служб; 3. Третій етап (20–40-ві роки XX століття) характеризується послабленням ідеї впровадження та дослідження інституту державної служби; 4. Четвертий етап (40-ві – 80-ті роки XX століття) полягає в закладенні основ теорії права державної служби. З'являються комплексні

наукові роботи дисертаційного рівня; 5. П'ятий етап (90-ті роки XX століття) характеризується зміщенням спеціалізації наукових досліджень різних видів публічної служби; 6. Шостий етап (початок XXI століття) пов'язаний із трансформацією підходів до розуміння службового права в системі права України [12, с. 37].

Ці етапи відображають еволюцію розуміння та вивчення службового права з часом, враховуючи періоди змін у підходах до його визначення та ролі в системі права.

Отже, комплексний аналіз наукових джерел дає змогу висвітлити поняття та особливості місця службового права в системі національного права. Місце службового права в системі національного права можна розглядати з урахуванням сучасних положень теорії права щодо розуміння системи права загалом та її елементів. Розглядати питання про місце і роль службового права в системі національного права варто в аспекті розподілу права на публічне і приватне, матеріальне і процесуальне, регулятивне і охоронне. У системі права, яка враховує розподіл на регулятивне та охоронне право, місце службового права є досить специфічним. Воно поєднує норми і регулятивного, і охоронного характеру, тобто займає межове місце в регулятивно-охоронному блоку. А втім, за своїм змістом службове право має переважно регулятивний характер. Це означає, що службове право встановлює норми і принципи, які регулюють організацію та функціонування публічної служби, права та обов'язки посадових осіб, процедури зайняття посад і контроль за додержанням службових правил. Водночас воно також має охоронний характер, оскільки захищає інтереси держави, забезпечує додержання принципів ефективності, професіоналізму та добросовісності на публічній службі. Службове право, як підгалузь адміністративного права, є складовою частиною публічного права. Воно містить і матеріальні, і процесуальні норми, тому може вважатися матеріально-процесуальним, особливо коли ці норми поєднуються. Для того щоб з'ясувати реальне місце службового права в системі права України, потрібно підходити до цього питання комплексно. Тільки комплексний підхід дасть змогу зрозуміти, що насправді являє собою службове право і яке місце воно займає в системі права України. Зважаючи на його специфіку як підгалузі адміністративного права та складової частини публічного права, службове право має свої особливості і значення для регулювання публічної служби та захисту інтересів держави.

ЛІТЕРАТУРА

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 : Запор. нац. ун-т, 2015. 15 с.
3. Костюк В. К. 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 : Оберіг, 2018. С. 131–140.
5. Припутень Д. С. Примус у службовому праві: теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. 505 с.
6. 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 : Baltija Publishing, 2018. P. 149–166.
7. Колпаков В. К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. *Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку* : кол. моногр. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 84–123.
8. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
9. Scheerbarth H. W., Höffken H., Bauschke H.-J., Schmidt L. *Beamtenrecht*. Sechste Auflage. Verlag Reckinger&Co. Siegburg, 1992. 736 p.
10. Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft / Hrsg. S. Magiera, H. Siedentopf. Berlin : Duncker&Humblot, 1994. 862 p.
11. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку : кол. моногр. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 328.
12. Припутень Д. С. Місце службового права в системі національного права. *ScienceRise. Juridical Science*. 2018. № 3. С. 36–40.