

АНОТАЦІЯ

Коваленко Б.В. Принципи службового права України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021.

Проведено системний аналіз принципів службового права України, виокремлено проблеми у їх правовому регулюванні та застосуванні, визначено перспективи удосконалення їх нормативного закріплення з метою ефективного застосування.

Досліджено та узагальнено положення правової доктрини щодо розуміння службового права та його місця, ролі у системі національного права й запропоноване авторське визначення службового права як сфери об'єктивізації принципів. Проаналізовано положення сучасних доктринальних джерел щодо визначення службового права, його сутності, призначення, а також співвідношення з адміністративним правом, і запропоновано його розгляд як сукупності правових норм, безпосередньо пов'язаних із регламентацією організації та функціонування публічної служби для забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах й наділяються для цього певним обсягом публічно-владних повноважень. Виділено особливості службового права, серед яких: 1) це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини публічної служби й зорієнтовані на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу; 2) різноваріативність зовнішніх форм його існування; 3) структурованість; 4) специфіка інструментарію регулюючого впливу; 5) унікальність дефініційного ряду; 6) динамізм та мобільність; 7) специфіка суб'єктного складу із обов'язковою участю суб'єкта, наділеного публічно-владними повноваженнями для реалізації та захисту публічного інтересу.

З'ясовано, що особливістю історіографії доктринального дослідження принципів службового права є «ефект маятниковості концентрації уваги» від ігнорування цього питання вченими-адміністративістами (в т.ч. й сучасними) й аж до деталізованого аналізу окремих принципів службового права. На підставі аналізу спеціалізованих наукових та навчальних видань, запропоновано умовну періодизацію генези історіографії дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці, а саме: 1 етап (1992–2003 р.р.) з виокремленням понять «право про державних службовців», «право про службу» й фрагментарним згадуванням про засади публічно-службових правовідносин; 2 етап (2003–2007 р.р.) із поступовим (переважно в узагальненому вигляді) виділенням відносин публічної служби як сфери об'єктивізації принципів та базових засад їх правового врегулювання (переважно авторські переліки й узагальнений огляд деяких із них); 3 етап дослідження (2007–2017 р.р.) із формулюванням узагальнених доктринальних положень про принципи державної та деяких інших різновидів публічної служби, розглядом їх як елементу системи принципів адміністративного права; 4 етап (з 2017 р. по теперішній час) з поглибленим аналізом окремих принципів службового права у контексті оновленого розуміння адміністративного права, його системи принципів, обґрунтування потреби кодифікації службового законодавства, в т.ч. норм-принципів, із акцентом на порівняльно-правові дослідження.

Запропоновано авторську дефініцію «принципи службового права» як універсальних, об'єктивно зумовлених, загальнозначущих закріплених у нормах службового права приписів, які регламентують організацію та функціонування публічної служби задля забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах і наділяються для цього публічно-владними повноваженнями. Виділено ознаки принципів службового права: універсальність, засадничий характер, формальна визначеність, загальнообов'язковість, імперативність, соціальна зумовленість, примусова забезпеченість, прогресивність, стабільність,

орієнтованість на реалізацію та захисту публічного інтересу під час організації та здійснення публічної служби, системність. Запропоновано розглядати принципи службового права як єдину систему, що складається із елементів (окремих різновидів принципів службового права), які перебувають у зв'язках між собою та із системою принципів галузі адміністративного права й принципами права в цілому й наділена всіма ознаками системи. Доцільною вбачається класифікація принципів службового права з використанням полікритеріальних підходів (за різновидом безпосереднього предмету регулювання, за «зв'язком» з елементами системи службового права, за способом фіксації («юридичною об'єктивізацією»), за джерелом фіксації, за «формою» безпосереднього закріплення («формою принципу»), за суб'єктною спрямованістю, за цільовою спрямованістю, за ступенем «новаційності», за змістовною спрямованістю), «базовим» пропонується розподіл за змістовною спрямованістю на: загальні, організаційні та функціональні. Пропонується розгляд принципів службового права як системи, із виділенням її елементів, зв'язків (внутрішніх, які поділяються на вертикальні та горизонтальні, зовнішніх), мети та низки (історична зумовленість, структурованість, динамізм, стабільність, мобільність тощо).

Проаналізовано три групи принципів службового права: загальні, організаційні та функціональні, виділено проблемні питання їх правового закріплення та практики застосування.

Доведено, що «засадничими» (загальними, основними, базовими, універсальними, фундаментальними) принципами службового права є основоположні («базові») засади для регулювання всіх без винятку відносин публічної служби у всьому розмаїтті її різновидів, які є втіленням загальнолюдських цінностей й слугують підґрунтям для формування організаційних та функціональних принципів. До них належать: верховенство права, законність, правова визначеність, рівність, пропорційність, запобігання зловживання повноважень, гласність,

відкритість, прозорість, демократизм, гуманізм, розумність, патріотизм та служіння Українському народу, добросовісність.

Встановлено, що організаційні принципи службового права визначають засади організаційної структури (побудови) публічної служби, в той же час як функціональні принципи – засади функціонального забезпечення останньої. З огляду на комплексний характер цих принципів та їх поширення (у різному прояві та ступені) на дві вищезазначені сфери безпосереднього регулюючого впливу, їх пропонується розглядати у єдності й віднести до них: принцип професіоналізму, принцип політичної неупередженості, принцип підконтрольності, принцип наступності, принцип ефективності, принцип уніфікації із елементами спеціалізації щодо окремих різновидів публічно-службових відносин.

Встановлено різноплановість, різномістовність досвіду зарубіжних країн у нормативно-правовому закріпленні та реалізації принципів службового права, апробованого часом в практикою. В умовах кардинальних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів, безпосередньо пов'язаних із публічною службою в Україні, важливим є компаративно-правовий аналіз відповідного досвіду задля виокремлення того, запозичення якого є доцільним. Обґрунтовано, що відповідне запозичення у жодному разі не може бути штучним, тотальним, а навпаки виваженим, із урахуванням особливостей національної нормотворчості та правозастосування, із урахуванням позитивної апробації часом і практикою у зарубіжних країнах та приналежності країн до різних правових систем світу. У цьому сенсі доцільним вбачається для України запозичення досвіду США у частині закріплення організаційних принципів службового права (насамперед, щодо конкурсної процедури добору кадрів, тестування, перевірки спеціальних знань), Литви, Грузії, Греції у частині систематизації положень про принципи службового права в окремій статті (у законодавстві Греції – кодифікованого акту) у вигляді їх переліку та постатейної регламентації їх ресурсу (додатково досвід Чехії, Латвії, Італії), в т.ч. й із закріпленням визначень цих

принципів у вигляді норм-дефініцій, досвіду Великої Британії, Японії, Канади щодо формулювання визначення принципу політичної неупередженості із «широким» розумінням на його змісту (в т.ч. й охоплення лояльності), досвіду Канади у регламентації права публічних службовців на страйк, із деталізацією підстав для його реалізації, досвіду Норвегії, Польщу, Нової Зеландії у частині формулювання визначення принципу рівності із «м'якими» віковими цензовими винятками (мінімальні та максимальні для допуску та перебування) й спеціальними вимогами для майбутньої ефективної службової діяльності, досвіду Німеччини стосовно системного врегулювання відносин публічної служби, досвіду Японії у частині максимальної реалізації принципів прозорості, відкритості та гласності. Запозичення апробованого часом і практикою позитивного досвіду зарубіжних країн має відбуватися лише з обов'язковим акцентом на специфіку і виклики сучасної вітчизняної нормотворчості, правозастосування як в цілому, так і стосовно сфери публічно-службової діяльності, новітніх досягнень вітчизняної правової і зокрема адміністративно-правової науки і науки службового права, що й спроможне створити підґрунтя для досягнення позитивного результату у вирішенні відповідного завдання.

Доведено, що цілком можна стверджувати, що в наявності можливість виокремлення умовно трьох основних напрямків вдосконалення доктринального дослідження та правового закріплення принципів службового права. Доктринальне дослідження (т. зв. науковий напрямок) принципів службового права доцільно здійснювати з урахуванням пріоритетних напрямків розвитку правової науки, затверджених загальними зборами Національної академії правових наук України, в тому числі й розвитку адміністративно-правової науки, з урахуванням їх результатів, посиленням спеціалізації наукового пошуку на розробку Концепції формування службового права України, підготовку комплексних тематичних наукових робіт, безпосередньо присвячених предмету, методам, джерелам, системі і, безперечно, принципам службового права. Відповідні тематичні

спеціалізовані дослідження варто координувати й роль координаційного центру цілком можна надати Навчально-науковій лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук України. Доцільним вбачається й умовний внутрішній поділ відповідного доктринального дослідження (т. зв. наукового напрямку) за кількома тематичними напрямками: а) система принципів службового права із їх розподілом на види за різними критеріями, виокремленням рівнів групування, підсистем, зв'язків між ними; б) кожен принцип службового права окремо, починаючи від генези дослідження у доктрині, закріплення у законодавстві, етимології назви, практики реалізації й завершуючи формулюванням авторської дефініції та пропозиції щодо удосконалення нормативного закріплення використання ресурсу; в) принципи службового права як різновид принципів адміністративного права, співвідношення їх із принципами інших підгалузей адміністративного права та з'ясування ролі і місця в системі принципів адміністративного права в цілому; г) публічна служба як сфера регулюючого впливу службового права та його принципів; д) компаративно-правові дослідження проблематики регулювання публічно-службових відносин у зарубіжних країнах, із акцентом уваги на засади такого регулювання, виділення позитивного досвіду й обґрунтування потреби його запозичення для України; е) міжнародно-правові стандарти регулювання публічно-службових відносин (окремих їх різновидів), із формулюванням засад їх впровадження у вітчизняне службове право та службове законодавство; є) службово-правова термінологія та її використання у тематичних підгалузевих фахових дослідженнях, вітчизняній нормотворчості; ж) джерела службового права в аспекті закріплення у них принципів, й формулювання пропозицій щодо систематизації таких положень. Навчальний (або освітній) напрямок безпосередньо пов'язаний із поглибленим вивченням як проблематики службового права, так і принципів останнього у закладах вищої освіти при підготовці фахівців для публічної служби, у закладах підвищення професійної компетенції та стажування для

публічних службовців, у процесі правовиховної роботи взагалі, й передбачає впровадження у навчальний процес навчальних дисциплін службово-правового циклу як обов'язкових, так і як дисциплін вільного вибору, із акцентом на реалій розвитку публічної служби та запити стейк-холдерів, а також активну, системну тематично правопросвітницьку діяльність. Нормативний напрямок пропонується умовно поділити на: стратегічний (перспективний) та поточний, із формулюванням рекомендацій нормативного змісту із розрахунку на подальшу перспективу та на поточне вирішення питань закріплення принципів регулювання публічно-службових відносин. Перший безпосередньо пов'язаний із систематизацією службового законодавства, обґрунтуванням доцільності підготовки та прийняття Службового кодексу України (саме із такою назвою), в окремому розділі якого (першому або другому, якщо перший буде присвячений основним поняттям) в окремій статті закріпити перелік принципів, починаючи від засадничих й доповнюючи організаційними та функціональними (дотримуючись певної послідовності їх розміщення у межах кожного виду), й деталізувати кожен із них в окремій статті цього розділу (назва, дефініція), закріпивши тим самим єдині засади правового регулювання всіх без винятку публічно-службових відносин. Другий напрямок (менш витратний, більш оперативний, хоча і менш результативний) безпосередньо пов'язаний із внесенням змін та доповнень до положення чинного службового законодавства (зокрема, ст. 4 Законів України «Про державну службу», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», розділу II Закону України «Про національну поліцію» тощо) щодо фіксації переліку принципів, їх назв, визначень й розглядається як варіант вирішення поточних проблемних питань правового регулювання публічно-службових відносин (зокрема, щодо засад такого регулювання), який передусє стратегічному (перспективному) напрямку.

Запропоновано конкретні шляхи усунення виявлених недоліків у нормативному закріпленні принципів службового права, визначено та

сформульовано пропозиції щодо змін до чинного законодавства, обґрунтовано доцільність їх врахування суб'єктами нормотворчої діяльності (Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», «Про Національну поліцію» тощо). Практичне значення результатів визначається, зокрема, можливістю використання основних положень, висновків та рекомендацій, запропонованих у роботі, у правотворчості – шляхом внесення змін до Законів України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади тощо.

Положення дисертаційного дослідження можуть бути також використані в правозастосуванні – у діяльності органів публічної влади, органів місцевого самоврядування тощо. У навчальному процесі результати дослідження можуть бути використані при проведенні викладанні навчальних дисциплін службово-правового блоку у закладах вищої освіти, закладах перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службових осіб місцевого самоврядування, при підготовці відповідних навчально-методичних, навчально-практичних матеріалів. У науково-дослідній сфері результати можливо використати шляхом проведення подальших досліджень принципів службового права, в т.ч. й у межах проблематики службового права в цілому.

Ключові слова: вдосконалення, загальні, організаційні, функціональні, службово-правові відносини, зарубіжне законодавство, принципи службового права, публічно-службова діяльність, система, службове право.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Коваленко Б.В. Принципи службового права України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку : колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 46–59. (у складі колективу авторів).

2. Коваленко Б.В. Упровадження європейських засад у національне законодавство щодо принципів патронатної служби. Патронатна служба : підручник / Н.В. Галіцина, Д.О.Калниш, Б.В. Коваленко та ін. ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запорізький національний університет. К. : Ін Юре, 2018. 180 с. (у складі колективу авторів).

3. Коваленко Б.В. Законодавчі акти як джерела засад службового права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 48. С. 98–104.

4. Коваленко Б.В. Питання класифікації принципів службового права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. Т. 2. С. 115–121.

5. Коваленко Б.В. Проблеми принципів службового права. *Правові новели*. 2020. № 11. Т. 2. С. 87–93.

6. Коваленко Б.В. Деякі питання щодо європейських засад службового права. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2020. № 3(69). Т. 2. С. 122–128.

7. Коваленко Б.В. Проблеми становлення та розвитку службового права. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 5(33). С. 213–219.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Коваленко Б.В. Впровадження європейських засад в національне законодавство, як спосіб подолання корупції в Україні. *Світ без корупції: міф чи реальність?*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 2017 р. Харків : «Точка», 2017. Вип. 19. С. 6–8.

9. Коваленко Б.В. Питання класифікації принципів службового права. *«Азовські правові читання – 2020»* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Бердянськ, 14–15 травня 2020 р. Бердянськ, 2020. С. 150–156.

10. Коваленко Б.В. Загальні принципи службового права: становлення та розвиток. *Запорізькі правові читання* : матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоець. Запоріжжя : ЗНУ, 2020. С. 297–301.

11. Коваленко Б.В. Основні засади запобігання корупції в публічній службі. *Запобігання корупції у приватному секторі* : матеріали науково-практичного онлайн «круглого столу», присвяченого 25-річчю із дня створення НДІ вивчення проблем злочинності та 95-річчю із дня народження академіка Володимира Сташиса, м. Харків, 1 липня 2020 р. Харків : Право, 2020. С. 183–185.