

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОВАЛЕНКО БОГДАН В'ЯЧЕСЛАВОВИЧ

УДК 342.98+34.038.2

ДИСЕРТАЦІЯ

ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Б.В. Коваленко

Науковий керівник: **Коломоєць Тетяна Олександрівна,**
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України

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

SUMMARY

Kovalenko B.V. Principles of official law of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 «Law». – Zaporizhia National University, Zaporizhia, 2021 .

A systematic analysis of the principles of official law of Ukraine is carried out, problems in their legal regulation and application are singled out, prospects of improvement of their normative fixing for the purpose of effective application are defined.

The provisions of legal doctrine on the understanding of service law and its place, the role in the system of national law are studied and generalized and the author's definition of service law as a sphere of objectification of principles is offered. The provisions of modern doctrinal sources on the definition of service law, its essence, purpose, as well as the relationship with administrative law are analyzed, and its consideration as a set of legal norms directly related to the regulation of organization and functioning is proposed. Public service to ensure the implementation and protection of the public interest to persons who hold certain positions and are endowed with a certain amount of public authority. Peculiarities service law, including: 1) this is a set of legal norms that regulate public relations of the public service and are focused on ensuring the implementation and protection of Public Interest; 2) the diversity of external forms of its existence; 3) structurality; 4) the specifics of the tools of regulatory influence; 5) the uniqueness of the definitive Series; 6) dynamism and mobility; 7) the specifics of the subject composition with the mandatory participation of a subject endowed with public authority to implement and protect public interests .It was found that the peculiarity of the historiography of the doctrinal study of the principles of service law is the "pendulum effect of concentration of attention" from ignoring this issue by administrative (including modern ones) to a detailed

analysis of certain principles of service law. On the basis of specialized scientific and educational publications offer quality local conventional periodization genesis of historiography research service law principles in the national administrative and legal science, namely: Stage 1 (1992-2003) To form the concepts of "right of civil servants" "Right to service" and fragmentary mention of the principles of public service law relations; Stage 2 (2003-2007) A gradual (preferably summarized) allocation of public relations services as areas of objectification principles and basic principles of legal regulation (mainly copyright and lists general overview of some of them); Stage 3 of the study (2007-2017) A formulation of generalized doctrinal provisions on the principles of state and other kinds of public service, considering them as part of a system of administrative law principles; Stage 4 (from 2017 to present) with in-depth analysis of some principles of official law in context with those renewed understanding of administrative law, its system of principles, the grounds for official codification of legislation, including Basically, the rules in, with equal emphasis on comparative legal studies.

The author's definition of "principles of official law" as a universal, objectively determined, universally defined provisions enshrined in the rules of official law, which regulate the organization and functioning of public service to ensure the implementation and protection of public interest to persons in certain positions and publicly power authority. The features of the principles of service law are highlighted: universality, fundamental nature, formal certainty, general obligation, imperativeness, social conditionality, forced security, progressivity, stability, focus on the implementation and protection of public interest in the organization and implementation of public service, consistency. It is proposed to consider the principles of service law as a single system consisting of elements (separate varieties of service law principles) that are related to each other and to the system of principles of the branch of administrative law and the principles of law as a whole and are endowed with all the features of the system. It is appropriate to classify the principles of Service Law using polycriterial approaches

(according to the variety of the direct subject of regulation, according to the "connection" with the elements of the service law system, according to the method of fixation ("legal objectification"), according to the source of fixation, according to the "form" of direct fixation ("form of principle"), according to the subject orientation, according to the target orientation, according to the degree of "innovation", according to the content orientation), "basic" is proposed to divide the content orientation into: general, organizational and functional. It is proposed to consider the principles of service law as a system, with the allocation of its elements, connections (internal, which are divided into vertical and horizontal, external), goals and series (historical conditionality, structure, dynamism, stability, mobility, etc.).

Three groups of principles of service law are analyzed: general, organizational and functional, problematic issues of their legal consolidation and application practice are singled out.

It is proved that the "fundamental" (general, basic, basic, universal, fundamental) principles of service law are the basic ("basic") principles for regulating all public service relations in all its varieties, which are the embodiment of universal values and serve as a basis for the formation of organizational and functional principles. These include: rule of law, legality, legal certainty, equality, proportionality, prevention of abuse of power, publicity, openness, transparency, democracy, humanism, reasonableness, patriotism and service to the Ukrainian people, integrity.

It is established that the organizational principles of service law determine the principles of organizational structure (construction) of public service, while the functional principles - the principles of functional support of the latter. Given the complex nature of these principles and their extension (in different manifestations and degrees) to the two areas of direct regulatory influence, it is proposed to consider them in unity and include them: the principle of professionalism, the principle of political impartiality, the principle of control, the principle of

continuity, efficiency. , the principle of unification with elements of specialization in certain types of public service relations.

The diversity, content of the experience of foreign countries in the legal consolidation and implementation of the principles of official law, tested over time in practice, is established. In the conditions of cardinal reformation state-building and law-making processes, directly connected with the public service in Ukraine, the comparative-legal analysis of the relevant experience is important in order to single out the one whose borrowing is expedient. It is substantiated that the relevant borrowing can in no way be artificial, total, but rather balanced, taking into account the peculiarities of national rule-making and law enforcement, taking into account the positive testing of time and practice in foreign countries and belonging to different legal systems. In this sense, it is expedient for Ukraine to borrow the experience of the United States in terms of consolidating the organizational principles of employment law (primarily on the competitive procedure of recruitment, testing, testing of special knowledge), Lithuania, Georgia, Greece in terms of systematization of provisions of employment law. in the legislation of Greece - the codified act) in the form of their list and article-by-article regulation of their resource (in addition experience of the Czech Republic, Latvia, Italy), including and consolidating the definitions of these principles in the form of norms-definitions, the experience of Great Britain, Japan, Canada in formulating the definition of the principle of political impartiality with a "broad" understanding of its content (including coverage of loyalty), Canada's experience in regulating the law of public employees on strike, detailing the grounds for its implementation, the experience of Norway, Poland, New Zealand in formulating the definition of the principle of equality with "soft" age qualification exceptions (minimum and maximum for admission and stay) and special requirements for future effective service , the experience of Germany in the systemic settlement of public service relations, the experience of Japan in terms of maximum implementation of the principles of transparency, openness and transparency. Borrowing the time-tested and practice-tested positive experience of

foreign countries should take place only with a mandatory emphasis on the specifics and challenges of modern domestic rule-making, law enforcement in general and in the field of public service, the latest achievements of domestic law and administrative law in particular. science of service law, which is able to create a basis for achieving a positive result in solving the problem.

It is proved that it is possible to assert, that the presence of the possibility of removing suspended three main areas of improvement doctrinal and legal research service consolidation principles of law. Doctrinal study (in . BC . Research area) principles of service law advisable to take into account the priorities of jurisprudence, approved by the general meeting of the National Academy of Mr. AUC Ukraine, including the development of administrative and legal science, based on their results, increased specialization scientific research to develop K Concept formation service law in Ukraine, preparation of complex thematic research papers, directly devoted to the subject, methods, sources, system and, certainly, the principles of service law. The thematic special study should be coordinated and the role of focal point it is possible to provide educational sciences research laboratory service problems right National Academy of Mr. AUC Ukraine. It is also appropriate to consider the conditional internal division of the relevant doctrinal research (the so-called scientific direction) in several thematic areas: a) the system of principles of Service Law with their division into types according to different criteria, the allocation of levels of grouping, subsystems, connections between them; B) each principle of service law separately, starting from the genesis of research in the doctrine, fixing in the legislation, etymology of the name, practice of implementation and ending with the wording of the author's definition and proposals for improving the normative consolidation of the use of the resource; C) principles of service law as a kind of principles of administrative law, their correlation with the principles of other sub-sectors of administrative law and clarification of the role and place in the system of principles of administrative law as a whole; D) public service as a sphere of regulatory influence of Service Law and its principles; e) comparative legal

research of the problems of regulating Public Service relations in foreign countries, with an emphasis on the principles of such regulation, highlighting positive experience and justifying the need to borrow it for Ukraine; F) international legal standards for regulating public-service Relations (their individual varieties), with the formulation of the basics of their implementation in domestic service law and service legislation; E) service-legal terminology and its use in thematic sub-branch professional research, domestic rulemaking; G) sources of service law in the aspect of fixing their principles, and the formulation of proposals for systematization of such provisions. The educational (or educational) direction is directly related to the in-depth study of both the problems of Service Law and the principles of the latter in institutions of higher education when training specialists for public service, in institutions of professional competence improvement and internships for public servants, in the process of legal work in general, and provides for the introduction into the educational process of academic disciplines of the service and legal cycle as mandatory, and as disciplines of free choice, with an emphasis on the realities of the development of Public Service and requests of stakeholders, as well as active, systematic thematically legal education activities. The regulatory direction is proposed to be conditionally divided into: strategic (long-term) and current, with the formulation of recommendations of regulatory content based on the future perspective and on the current solution of issues of fixing the principles of regulating Public Service relations. The first one is directly related to the systematization of official legislation, justification of the expediency of preparation and adoption of Service Code of Ukraine (exactly and with this name), a separate section which (first or second , if the first will focus on the second main concepts) in a separate article to fix a list of principles , ranging from basic and complementary organizational and functional (following a specific sequence of their placement within each species), and detail each one in a separate article in this section (name , definition), securing the same common regulatory framework without exception publicly - official relations. The second area (less costly , more rapid , although less effective) directly related to the introduction of

amendments to the provisions of the current service law (in particular , Art . 4 Laws Of Ukraine "On State Service", "About public service" ,"About the diplomatic service", section II of the Law of Ukraine "on the national police" , etc.) on fixing the list of principles , their names , you value and is considered as a solution to the current issues of legal regulation of public - service relations (in particular , on the principles of such regulation), which precedes the strategic (prospective) direction.

Specific ways to eliminate the identified shortcomings in the normative enshrinement of the principles of official law are proposed, proposals for changes to current legislation are identified and formulated, the expediency of their consideration by the subjects of rule-making activities is substantiated (Laws of Ukraine "On Civil Service" "On the diplomatic service" , "On the National Police" , etc.). The practical significance of the results is determined, in particular, by the possibility of using the main provisions, conclusions and recommendations proposed in the work in lawmaking - by amending the Laws of Ukraine, regulations of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies and more.

The provisions of the dissertation research can also be used in law enforcement - in the activities of public authorities, local governments and more. In the educational process, the results of the study can be used in teaching the disciplines of the legal unit in higher education institutions, institutions for retraining and advanced training of civil servants and local government officials, in the preparation of relevant educational and methodological, educational and practical materials. In the research field, the results can be used by conducting further research on the principles of employment law, including and within the issues of service law in general.

Keywords : *service law, principles of service law, general, organizational, functional, service-legal relations, public service activity, system, foreign legislation, improvement.*

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. Коломоєць. 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 акад. Володимира Сташиса, м. Харків, 1 липня 2020 р. Харків : Право, 2020. С. 183–185.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	21
ВСТУП.....	22
РОЗДІЛ I ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ТА ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ.....	32
1.1 Службове право як сфера об’єктивізації його принципів.....	32
1.2 Генеза дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці.....	51
1.3 Принципи службового права України: поняття, ознаки.....	70
Висновки до розділу 1.....	87
РОЗДІЛ II. ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ: КЛАСИФІКАЦІЯ, СИСТЕМА ТА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	90
2.1 Класифікація принципів службового права та їх система.....	90
2.2 «Засадничі» принципи службового права.....	108
2.3 Організаційні та функціональні принципи службового права.....	128
Висновки до розділу 2.....	150
РОЗДІЛ III. ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОШУК ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕСУРСУ.....	154
3.1 Принципи службового права зарубіжних країн та їх урахування при формуванні вітчизняного аналогу.....	154
3.2 Основні напрямки вдосконалення доктринального дослідження та правового закріплення принципів службового права.....	171
Висновки до розділу 3.....	190
ВИСНОВКИ.....	192
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	202

ДОДАТКИ.....222

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ч.	частина
п.	пункт
ст.	стаття
ООН	Організація Об'єднаних Націй

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В умовах сучасних докорінних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, безпосередньо пов'язаних із переглядом змісту та призначення публічної служби, всього розмаїття її різновидів, організаційного та функціонального її аспектів, впровадження численних новаційних інститутів, запозичення відповідного зарубіжного нормотворчого та правозастосовчого досвіду, імплементації міжнародно-правових стандартів регулювання публічно-владних відносин й концентрації зусиль наукової фахової спільноти, юристів-практиків й зацікавленої громадськості, зорієнтованих на систематизацію законодавства про публічну службу, й розробку й прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акту про публічну службу, важливості набувають ті «базові» засади, які мають слугувати «каркасом», «фундаментом», «основою» для нормативно-правового регулювання публічно-службових відносин, ефективного існування публічної служби в цілому, роль яких відіграють принципи службового права. Важливо не тільки уніфікувати публічно-службову діяльність у всьому її видовому розмаїтті, але й, насамперед, сформуванню «фундаменту» для такої уніфікації та систематизації норм права, які регулюють таку діяльність, оскільки саме він й визначатиме подальший розвиток публічно-службових відносин, службового права в системі адміністративного права і системі права в цілому, а також досконалість змісту службового законодавства, ефективність практики його застосування й навпаки його «дефектність» негативно впливатиме на них. Істотна активізація національної нормотворчої діяльності, безпосередньо пов'язаної як із внесенням змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів про публічну службу (державну, дипломатичну, військову тощо), так і нормопроектної діяльності щодо розробки проєкту Службового кодексу України, задля забезпечення їх результативності, формування новітнього, наукового (дотримання принципу

науковості), такого, що узгоджується із сучасним доктринальним розумінням сутності і призначення службового права як підгалузі адміністративного права та його принципів, базису, складовою якого і мають слугувати результати комплексних наукових фахових досліджень, безпосередньо присвячених унікальності ресурсу принципів службового права. Прийняття єдиного кодифікованого акту про публічну службу, із обов'язковим закріпленням в окремому його розділі положень про принципи службового права, є необхідною умовою результативного впровадження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегії реформи державного управління до 2021 року (в оновленій редакції) та ряду інших актів, які визначають пріоритетні напрямки розвитку України.

Проблематика принципів службового права системно не досліджувалася, оскільки вона безпосередньо пов'язана із встановленням службового права як підгалузі адміністративного права та із розвитком доктринальних та нормативних положень, які пов'язані із публічно-службовою діяльністю.

Підґрунтям для написання слугували наукові праці з теорії права (О. Петришина, С. Погребняка, П. Рабіновича, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, Д. Лук'янова, С. Максимова, В. Смородинського та ін.), адміністративного права (В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Бевзенка, Л. Біли-Тіунової, П. Діхтієвського, С. Ківалова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Т. Губанової, А. Комзюка, О. Кузьменко, Д. Лученка, Р. Мельника, Д. Приймаченка, С. Стеценка, А. Шарої, Н. Писаренко та ін.), в т.ч. й з проблематики службового права (роботи Д. Припутня, Т. Аніщенко, Т. Коломоєць, М. Титаренко, Ю. Буланової, В. Галай, В. Столбового, В. Колпакова та ін.), принципів адміністративного права та його підгалузей (роботи А. Пухтецької, П. Баранчика, Т. Коломоєць, Д. Лук'янця, Н. Писаренко, В. Галай, А. Шарої, М. Лученко, О. Мілієнко та ін.), принципів окремих різновидів публічної служби (наприклад, роботи М. Германюк, Л. Біли-Тіунової, О. Панової, В. Столбового та ін.). Водночас, враховуючи

все розмаїття наукових праць з окремих питань проблематики принципів службового права, й жодним чином не применшуючи їх значення, варто зазначити, що комплексних наукових досліджень, безпосередньо присвячених принципам службового права України в аспекті висвітлення генези їх доктринального дослідження, ознак, класифікаційного поділу, системного аналізу й детального аналізу ресурсу кожного принципу і їх груп, формулюванням пропозиції щодо удосконалення використання їх ресурсу, в т.ч. й із запозиченням позитивного зарубіжного досвіду, не було проведено, що й актуалізує дослідження, зумовлює його теоретичне та практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2016-2020 роки, комплексних наукових проєктів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711), планів роботи Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук України. Крім того, тема дослідження пов'язана з підготовкою змін до законодавства та безпосередньо стосується Концепції адміністративної реформи України, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 року № 810/98, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р, Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, схваленої Указом Президента України від 20.02.2006 року № 140/2006, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26.02.2016 року № 68/2016, Стратегії

реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 року № 474 (редакція від 18.12.2018 року № 1102-р), Стратегії реформування державної служби в Україні, схваленої Указом Президента України від 14.01.2000 року № 599/2000, Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, схваленої Указом Президента України від 01.02.2012 року № 45/2012; Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 року; Пріоритетних тематичних напрямків наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 року № 942.

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наукових, навчальних, нормативних, публіцистичних джерел з'ясувати ресурс принципів службового права України в аспекті генези їх доктринального дослідження та нормативно-правового закріплення, визначення, характеристики ознак, сутності, різновидів, системного аналізу, а також виокремити проблемні питання їх дослідження та нормативно-правового закріплення й сформулювати пропозиції щодо їх вирішення, в т.ч. й із урахуванням відповідного позитивного апробовано часом і практикою зарубіжного досвіду.

Для досягнення мети в дисертації необхідно вирішити такі основні задачі:

- розглянути службове право як сферу об'єктивізації принципів;
- розкрити генезу доктринального дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці, виділити її етапи та тенденції;
- визначити поняття принципів службового права та їх ознаки;
- виділити критерії та класифікувати принципи службового права;

- розглянути принципи службового права як систему, виділити властивості, які й обумовлюють її специфіку;
- охарактеризувати засадничі принципи службового права;
- розглянути організаційні та функціональні принципи службового права;
- з'ясувати досвід нормативно-правового закріплення принципів службового права у зарубіжних країнах й обґрунтувати пріоритети його можливого запозичення для України;
- виділити основні напрямки вдосконалення доктринального дослідження та правового закріплення принципів службового права.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з використанням принципів службового права України.

Предметом дослідження є принципи службового права України.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання, як загальнонаукових (історичного, логічного, діалектичного, системного аналізу тощо), так і спеціальних (порівняльно-правового, документального аналізу, моделювання тощо), використання яких у взаємодії й дозволило досягти поставленої мети, забезпечити повноту та всебічність розуміння предмету дослідження, наукову достовірність отриманих результатів. Як загальнонауковий метод використовувався діалектичний метод, який надав можливість розглянути принципи службового права у розвитку, взаємозв'язку, виокремити закономірності в цілому (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3). Використання історико-правового методу дозволило з'ясувати генезу доктринального дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині (підрозділ 1.2), виявити зв'язки минулого і сучасності (підрозділи 2.2, 2.3). Логіко-семантичний метод дозволив сформулювати дефініційні конструкції (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). Структурно-функціональний, системний методи, прийоми логічного методу використовувалися для з'ясування сутності, ознак принципів службового права (підрозділ 1.3). Під

час формулювання пропозицій для вдосконалення положень законодавства та розробки новітнього законодавства використано методи моделювання, аналізу, синтезу. Використання логіко-юридичного методу дозволило сформулювати дефініції: «принципи службового права» (підрозділ 1.3), «службове право» (підрозділ 1.1), «засадничі принципи службового права» (підрозділ 2.2), «організаційні принципи службового права» (підрозділ 2.3), «функціональні принципи службового права» (підрозділ 2.3). Порівняльно-правовий, логічний метод дозволив виявити переваги та недоліки зарубіжного досвіду нормативно-правового закріплення принципів службового права, виділити й обґрунтувати можливі шляхи його запозичення для України (підрозділ 3.1). Специфіка об'єкту наукового дослідження зумовила можливість застосування ряду наукових підходів, а саме: критичного та раціонального (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3), порівняльно-ретроспективного (підрозділ 1.2), єдності теорії та практики (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2), системного і логічного аналізу.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні науково-практичні акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, зарубіжне законодавство.

Емпіричну базу роботи становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, довідкові видання, політико-правова публіцистика.

Наукова новизна результатів дослідження полягає у тому, що робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим принципам службового права України. У результаті проведеного дослідження запропоновано нові наукові положення та висновки, зокрема:

у перше:

– здійснено комплексне дослідження принципів службового права в аспекті оновленого доктринального погляду на сутність, призначення,

систему адміністративного права, виокремлення у ній службового права як підгалузі адміністративного права й обґрунтування доцільності виділення трьох «базових» пріоритетів удосконалення використання ресурсу цих принципів;

– розглянуто генезу доктринального дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці й виділено її специфіку – «ефект маятникової концентрації уваги» від ігнорування цього питання вченими-адміністративістами (в т.ч. й сучасними) й аж до деталізованого аналізу окремих принципів службового права, запропоновано умовну періодизацію такої генези, із виділенням чотирьох її етапів, характеристикою особливостей кожного із них є обґрунтуванням існування стійкої тенденції щодо посилення засад спеціалізації і наукового пошуку, а також виокремленням пріоритетних напрямків перспективного дослідження їх ресурсу і вітчизняній правовій науці;

– обґрунтовано доцільність класифікації принципів службового права, з використанням полікритеріальних підходів (за різновидом безпосереднього предмету регулювання, за «зв'язком» з елементами системи службового права, за способом фіксації, за джерелом фіксації, за «формою» безпосереднього закріплення, за суб'єктивною спрямованістю, за цільовою спрямованістю, за ступенем «новаційності», за змістовною спрямованістю) й «базову» роль поділу на: «засадничі» та організаційні й функціональні (при узагальненому розгляді останніх двох різновидів);

– запропоновано розглядати принципи службового права як систему, із виділенням її елементів, зв'язків (внутрішніх, зовнішніх), мети та ряду ознак (історичної зумовленості, структурованості, динамізму, стабільності, мобільності тощо), які й зумовлюють її унікальність;

удосконалено:

– теоретичні положення щодо визначення сутності, змісту службового права як сфери об'єктивізації принципів й запропоновано розглядати його як підгалузь адміністративного права, сукупність 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;

– теоретичні положення щодо визначення понять «принципи адміністративного права», «принципи службового права», які запропоновано розглядати як універсальні, об'єктивно зумовлені, загальнозначущі закріплені у нормах службового права приписи, 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;

– наукові положення щодо виділення ознак принципів службового права й запропоновано вважати такими: універсальність, засадничий характер, імперативність, формальну визначеність, соціальну зумовленість, загальнообов'язковість, стабільність, примусову забезпеченість, прогресивність, орієнтованість на реалізацію та захист публічного інтересу під час організації та здійснення (функціонування) публічної служби, системність;

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо розуміння засадничих принципів службового права як основоположних («базових») засад 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 службового права; запропоновано їх перелік й сформульовано пропозиції щодо удосконалення положень чинного законодавства щодо їх закріплення;

– теоретичні положення щодо розуміння організаційних та функціональних принципів службового права як «базових» положень, що визначають організаційну побудову та функціонування публічної служби, й, з огляду на їх взаємодоповнюючий характер, пропонується розглядати їх у

єдності й відносити до них: принципи професіоналізму, підконтрольності, наступності, ефективності, уніфікації із елементами спеціалізації щодо окремих різновидів публічно-службової діяльності;

– положення щодо обґрунтування доцільності компаративно-правового аналізу досвіду зарубіжних країн у закріпленні принципів службового права, із формулюванням пропозицій щодо запозичення апробовано часом і практикою позитивного досвіду окремих країн щодо використання ресурсу окремих принципів службового права.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес й можуть бути використані:

– у *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших наукових досліджень принципів службового права в умовах реформування публічно-службових відносин, (акт впровадження Запорізького національного університету від 03.08.2020);

– у *правотворчій діяльності* – для розробки Службового кодексу України, для підготовки пропозицій щодо внесення змін та доповнень до Законів України «Про державну службу», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національну поліцію» тощо;

– у *правозастосовчій діяльності* – для підвищення ефективності право-просвітницької діяльності, для вдосконалення нормотворчої діяльності у різних сферах публічно-службових відносин;

– у *навчальному процесі* – у викладанні у закладах вищої освіти навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Службове право», «Адміністративне право зарубіжних країн», «Міжнародно-правові та європейські стандарти публічного адміністрування», у закладах перепідготовки та підвищення професійних компетентностей публічних службовців при викладанні дисциплін адміністративно-правового блоку,

службово-правового блоку (акт впровадження Запорізького національного університету від 03.08.2020).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки і рекомендації оприлюднено на 4 всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях: «Світ без корупції: міф чи реальність? (м. Харків, 2017 р.); «Азовські правові читання – 2020» (м. Бердянськ, 2020 р.); «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 2020 р.); «Запобігання корупції у приватному секторі» (м. Харків, 2020 р.).

Публікації. Основні положення й результати дисертації викладено у 11 наукових працях, в тому числі: 1 публікація у колективній монографії, 1 публікація у підручнику, 4 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук і включені до категорії «Б», і 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи становить 225 сторінок, у тому числі основного тексту –181 сторінка. Список використаних джерел налічує 202 найменування.

РОЗДІЛ І ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ТА ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

1.1 Службове право як сфера об'єктивізації його принципів

Розпочати слід із з'ясування того, що представляє собою службове право. Одразу ж варто зазначити, що у вітчизняній правовій науці з цього приводу немає єдності підходів серед вчених-юристів. Одразу ж слід зазначити, що уніфікованого підходу у доктрині права щодо визначення службового права немає, як немає й офіційної нормативної дефініції. У наукових та навчальних фахових джерелах пропонуються авторські визначення службового права, із акцентом на різні його ознаки (або ж предмет, або ж місце у системі права, або ж узагальнений підхід до визначення взагалі), що ускладнює його розуміння. Більше того навіть тематичні словникові, енциклопедичні, довідкові видання, на жаль, інколи не містять його визначення. Так, наприклад, «Службове право України: словник термінів», підготовлений авторським колективом за загальною редакцією Т. Коломоєць а В. Колпакова [174], також не містить визначення службового права, що варто визнати прогалиною, з огляду на тематичний зміст словника. Аналогічним є й стан справ зі змістом «Адміністративне право України: словник термінів», який також підготовлений авторським колективом за загальною редакцією Т. Коломоєць, В. Колпакова, і який не містить визначення «службове право», щоправда визначень й інших підгалузей у словнику теж немає [13]. Більше того, варто звернути увагу на те, що останнім часом спостерігається сплеск уваги вчених-юристів до з'ясування сутності службового права, його предмету, методу, системи, його місця і ролі у системі вітчизняного права. І підтвердженням цьому можуть слугувати численні праці вчених-юристів, насамперед, вчених-адміністративістів, які опубліковані впродовж останніх кількох років. Так, зокрема, можна згадати роботи Д. Припутня, в яких він досліджує примус у службовому праві. При

цьому він навіть звертає увагу на витoki формування та генезу службового права, його характеристику як елемента системи національного права. Зокрема, Д. Припутень зазначає, що службове право «є підгалуззю адміністративного права, є елементом публічного права» [149, С. 7]. З огляду на те, що «воно містить низку як матеріальних, так і процесуальних норм, як регулятивних, так і охоронних норм, його цілком можна вважати матеріально-процедурним (за поєднанням цих норм) та регулятивно-охоронним правом, щоправда при певному домінуванні саме регулятивної складової» [149, С. 7]. Д. Припутень цілком слушно зазначає про те, що питання ролі і місця у системі права службового права залишається вже протягом тривалого часу «відкритим» у правовій науці, а отже для відповіді на це запитання варто аналізувати ті ознаки, якими наділена відповідна сукупність норм права. Серед авторських підходів ним пропонується аналіз предмету, методу, системи і функцій службового права [149, С. 10-12] і, як наслідок, сформульований висновок про наявність у зазначеної сукупності норм права лише ознак підгалузі права. «До предмету запропоновано відносити сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з публічною, постійною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади в публічних інституціях, і діяльність яких пов'язана з реалізацією публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації й захисту публічних інтересів» [149 С. 10-11]. При цьому відзначаючи виокремлення самостійного предмету, одночасно вчений-адміністративіст звертає увагу на «використання службовим правом методів, наділених ознаками методів адміністративного права» [149, С. 11]. Саме відсутність самостійного, унікального методу як обов'язкової ознаки галузі права й не дозволяє розглядати службове право як самостійну галузь права, «воно використовує методи адміністративного права» [149, С. 11]. У своїй монографії «Теорія примусу у службовому праві» Д. Припутень деталізує зазначені положення, із посиланням на роботи як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-адміністративістів (насамперед, Т. Аніщенко, Ю.

Старилова, Т. Коломоєць, О. Гришковца, А. Школика, Л. Біли-Тіунової, С. Ківалова, В. Тимощука та ін.) [150, С. 34-86].

Розгляд службового права саме як підгалузі адміністративного права пропонує у своїх роботах Т. Аніщенко, яка, зокрема для позначення відповідної сукупності правових норм пропонує вживати словосполучення «право публічної служби» [19, С. 5]. Зокрема, аналізуючи відповідну сукупність правових норм, Т. Аніщенко зазначає про формування (а точніше виокремлення) власного предмету правового регулювання, яким є «службові правовідносини» [19, С. 5]. При цьому вона характеризує ці відносини як такі, що «є предметом регулювання відповідного права публічної служби; є різновидом адміністративно-правових відносин, мають публічно-владний характер, пов'язані із здійсненням владної діяльності, зміст цих відносин визначено законодавством в імперативному порядку, їм властивий специфічний суб'єкт, його специфічний правовий статус, а також особливість процедури виникнення, зміни та припинення» [19, С. 5]. Предмет службового права Т. Аніщенко аналізує у поєднанні трьох його складових, а саме: «відносин, пов'язаних із прийняттям на публічну службу та набуттям статусу публічного службовця, відносин з приводу проходження публічної служби, відносин з приводу припинення публічної служби та припинення статусу публічного службовця» [18, С. 89], що у кінцевому варіанті й дозволяє сформулювати визначення предмету службового права як «сукупності службово-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються з приводу прийняття особи на публічну службу, проходження і припинення служби на посадах публічних службовців» [18, С. 89]. Акцент уваги зроблено, насамперед, на публічно-службових відносинах, із поєднанням публічного інтересу й цільового спрямування служіння публічних службовців. Фактично вчена-адміністративіст характеризує предмет регулювання відповідної сукупності норм права, акцентуючи, тим самим, увагу на його унікальності як ознаку елементу системи права. Одночасно, звертаючи увагу на унікальність предмету, Т. Аніщенко також

зазначає, що унікального методу для регулювання відповідних відносин немає, для цього права характерним є використання методів адміністративного права [19, С. 5]. Варто погодитися із тим, що регулювання відносин публічної служби безпосередньо пов'язане із використанням, насамперед, імперативного методу, певною мірою диспозитивного методу (особливо в умовах трансформації самої сукупності норм права, її змісту, призначення), а також методів рекомендацій, що є характерним для регулювання відносин різних видів публічної служби, і, безперечно, методу заохочення, а точніше стимулювання як більш об'ємного за своїми властивостями. Саме такі методи є характерними для регулювання адміністративно-правових відносин, а отже і для службового права вони є характерними, що й підтверджує тезу про те, що службове право не має ознаки самостійного методу, яка притаманна саме галузі права, а отже її можна цілком розглядати як підгалузь саме адміністративного права. До того ж стосовно назви «право публічної служби», запропонованого Т. Аніщенко для призначення відповідної групи норм права, варто все ж таки висловити певні застереження стосовно дотримання правил або ж стандартів щодо назви елементів системи права, уніфікованого підходу до їх назви у вітчизняній правовій науці. Скоріше за все, така назва є характерною для німецької правової системи, німецької правової науки, а для вітчизняної все ж таки коректніше буде вживати термін «службове право» навіть без уточнення у назві про те, що мова йде саме про публічну службу, бо приватна або інша служба не передбачатиме тих особливостей предмету і методу, які є характерними для «служіння публічним інтересам». Варто зупинитися і на циклі робіт Т. Коломоєць, безпосередньо присвячених службовому праву. Насамперед, варто звернути увагу, що при розгляді відповідної сукупності норм права, вчена-адміністративіст звертає увагу на ознаки галузі права й формулює висновок про те, що із всього розмаїття ознак галузі права службовому праві притаманним є лише предмет унікальний [93, С. 135]. Зокрема вона слушно зазначає, що «щоправда інших

ознак самостійної галузі права, серед яких: метод правового регулювання, термінологічний унікальний апарат, кодифікаційні акт немає» [93, С. 134]. І це є цілком вірним з огляду на те, що предметом службового права є суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із вступом, проходженням, припиненням публічної служби (у всьому її розмаїтті видів), а от метод правового регулювання є переважно імперативним (бо передбачає певну невизначеність відносин, зорієнтованих на врегулювання відносин служіння публічним інтересам, наділенням публічно-владними повноваженнями осіб для досягнення останнього. Одночасно й використання певних можливостей диспозитивного методу, із можливістю служіння особою публічним інтересам з використанням розсуду, дискреційних повноважень тощо. При цьому, погоджуючись із Д. Припутнем у тому, що ці два методи є «базовими» або ж домінуючими для службового права, все ж таки останній є допоміжним [150, С. 55-56], що є цілком виправданим з огляду на предмет регулювання зазначеної сукупності норм права. Отже, аналізуючи предмет, метод, функції службового права, зосереджуючись на особливостях службового законодавства й відсутність кодифікованого акту, Т. Коломоець формулює висновок про підгалузевий характер службового права. Т. Коломоець, із посиланням на численні роботи зарубіжних, в тому числі й російських вчених-адміністративістів, які поглиблено досліджують проблематику службового права (наприклад, роботи О. Гришковця, Ю. Старилова, С. Чанного, Л. Акопова та ін.), обґрунтовує саме підгалузевий характер службового права, його «генетичні» зв'язки із адміністративним правом, а отже й розгляд його в якості підгалузі адміністративного права [93, С. 136]. Саме істотне розширення сфери регулюючого впливу за рахунок різновидів публічної служби, орієнтації на задоволення під час професійної діяльності осіб з реалізацією наданих владних повноважень публічного інтересу й зумовило «вихід» відповідної сукупності норм права «за межі» інституту норм права, «за межі» однорідних відносин. Одночасно відсутність всього розмаїття обов'язкових ознак галузі унеможливорює й розгляд його в

якості самостійної галузі. Це, у свою чергу, дозволяє зробити висновок саме про підгалузевий («між інститутом та галуззю») характер такої сукупності норм права [93, С. 136-138], і з цим висновком цілком варто погодитися. Унікальність предмету й запозичення методу адміністративного права для регулювання відповідного предмету відзначає у своїх роботах і М. Титаренко, детально досліджуючи стимули у службовому праві [188, С. 405], щоправда дещо модифікує у своїх роботах свої погляди на назву такої сукупності норм права, а саме: від «право публічної служби» до «службове право». Тим не менш, саме аналіз ознак такої сукупності й дозволив їй сформулювати свою однозначну позицію про підгалузевий характер службового права.

Аналогічної позиції дотримується В. Колпаков, зазначаючи, що його предметом є «суспільні відносини, які виникають у процесі публічної служби: статусу публічного службовця, проходження публічної служби» [102, С. 121]. Аналізуючи цей предмет, вчиний-адміністративіст слушно звертає увагу на його можливість виокремлення із предмету адміністративного права, його «вихід» за межі «родової» ознаки, а отже можливість розгляду в якості елементу системи права, який є межовим між інститутом (із ознакою регулювання однорідних відносин) та галуззю (із цілим переліком унікальних ознак). Дійсно, наявність самостійного достатньо великого за обсягом предмету регулювання дає підстави для порушення питання «виходу за межі» інституту адміністративного права, втім відсутність самостійного унікального методу регулюючого впливу істотно гальмує процес «переростання» такої сукупності у самостійну галузь права. Окрім того, варто було б звернути увагу ще на один момент, а саме: аналізуючи службове право, В. Колпаков пропонує розглядати як «синонім публічної служби» [102, С. 90], щоправда, варто погодитися у цьому із Д. Припутнем, що в даному випадку коректніше все ж таки назву підгалузі і предмету розмежовувати [150, С. 36] й знову ж таки досягати уніфікації у

назві елементів системи права, що є характерним для вітчизняної правової науки.

Цікавими є підходи до аналізу службового права В. Столбового, О. Губанова. Так, наприклад, О. Губанов, досліджуючи юридичну відповідальність публічних службовців в аспекті порівняльно-правового аналізу, звертає увагу і на службове право [49, С. 8-9]. Проте він демонструє дещо змінювану свою позицію, а саме: спочатку зазначає, що у своїй роботі «обґрунтовує місце службового права серед елементів системи адміністративного права як підгалузі права України» [49, С. 8]. Щоправда, у подальшому він зазначає, що службове право має міжгалузевий характер, уточнюючи, що «більшість норм службового права мають адміністративно-правову природу, разом із тим окремі його частини ... складаються також із норм інших галузей права» [49, с. 9]. У подальшому вчений все ж таки повертається до своєї попередньої позиції, зазначаючи, що службове право все ж таки є підгалуззю адміністративного права, бо «традиційних критеріїв диференціації права на галузі ... немає по відношенню до новоутворених сукупностей однорідних норм права» [49, С. 9]. Однак одразу ж і зазначає, що службове право «...об'єднує велику та специфічну однорідну групу правових норм» [49, С. 9]. Формулюючи висновки до своєї роботи, О. Губанов зазначає, що «службове право України, по-перше, є підгалуззю адміністративного права, яка має міжгалузевий характер, по-друге, є системою норм адміністративного та інших галузей права, які регулюють відносини ...» [49, С. 22]. Погоджуючись із ним у тому, що службове право є підгалуззю адміністративного права, одночасно виникають питання стосовно, чому підгалузь конкретної галузі має міжгалузевий характер, чому це сукупність норм різних галузей права. Якщо звертати увагу на обґрунтування, запропоноване О. Губановим, виникає питання його узгодженості із сформульованим висновком щодо ролі і місця службового права у системі національного права. Або ж це все ж таки підгалузь

адміністративного права (і з цим варто погодитися), або ж це міжгалузеве утворення норм права.

В. Столбовий, аналізуючи службові правовідносини у сфері національної безпеки в аспекті адміністративно-правового регулювання, зазначає, що вони безпосередньо пов'язані із організаційно-управлінськими та організаційно-функціональними аспектами проходження публічної служби [184, С. 39]. При цьому для позначення предмету службового права він вживає терміни «службові правовідносини», «відносини служби» [184, С. 36-37] і навіть пропонує їх класифікацію за різними критеріями [184, С. 37]. Дійсно, важливо при визначенні предмету зробити вказівку у його назві на його особливість і у цьому допомагає вказівка на «службові», проте лише цього слова замало для визначення цільового призначення «служіння» осіб. Доречним є уточнення назви цього предмету і це є не просто службові правовідносини, а саме публічно-службові правовідносини. Саме така назва дозволяє зробити уточнення на особливість такого служіння осіб публічним інтересам. І у цьому плані варто підтримати тих вчених, які предмет службового права розглядають саме як публічно-службові правовідносини (наприклад, роботи Д. Припутня, Т. Коломоець, Л. Біли-Тіунової та ін.). На цю ж ознаку предмету службового права звертає увагу і Ю. Старилов, один із фундаторів теорії службового права, зокрема зазначаючи, що для таких відносин є характерними: «...публічність, орієнтованість на реалізацію завдань і функцій ...публічно владних інституцій, зовнішньо-владний характер діяльності, особлива організаційна структурованість» [180, С. 306]. Відзначаючи унікальність предмету службового права, натомість Ю. Старилов не вбачає жодної унікальності у методі правового регулювання й зазначає, що використовуються методи адміністративного права, а це дає підстави для розгляду службового права в якості елемента адміністративного права [180, С. 306]. Ці положення у повному обсязі підтримують й інші представники зарубіжної наукової галузевої фахової спільноти. Так, наприклад, С. Чанний дуже категорично зазначає, що службове право не

можна розглядати як самостійну галузь права, оскільки у нього «взагалі відсутній специфічний метод правового регулювання» [146, С. 18]. Не менш категоричними з цього приводу є й положення робіт О. Гришковця, в яких він службове право розглядає взагалі як інститут адміністративного права [48, С. 53] й в обґрунтування своєї позиції наводить саме відсутність унікального методу. Дійсно останній відсутній саме в аспекті його унікальності, проте він є, бо використовується метод галузі адміністративного права і саме це унеможливорює виокремлення службового права як галузі. Одночасно, немає підстав і для категоричного висновку про інституційний характер службового права, бо предмет «вийшов» за межі однорідних відносин, істотно збільшився за рахунок різновидів публічно-службових відносин, а отже посів так зване «проміжне» місце між інститути адміністративного права і самостійною галуззю права.

Слід зупинитися все ж таки на самих ознаках службового права і, насамперед, на його предметі. У науці зустрічаються різні формулювання для його позначення, як-то: «відносини публічної служби», «публічно-службові відносини», «відносини, пов'язані із публічною службою», «відносини за участю публічних службовців» тощо. Вони різні, їх чимало, проте коректно все ж таки вести мову про відносини публічної служби, які пов'язані із вступом, проходженням, припиненням публічної служби у всьому її розмаїтті. Можливо доречно для їх позначення використовувати термін «публічно-службові відносини», охопивши тим самим вказівку і на службу і на її публічний характер. Одночасно такі відносини варто відмежовувати від «службово-трудова відносин», які пов'язані із відносинами за участю публічних службовців, проте без реалізації ними публічно-владних повноважень. В даному випадку мова йде про оплату праці, робочий час, час відпочинку публічних службовців, їх соціальне забезпечення тощо. Такі відносини хоча і пов'язані із участю публічних службовців, втім вони не пов'язані із їх публічною владою, реалізації останньої задля забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу. Такі відносини регулюються

нормами трудового права й не входять до предмету службового права. На це вже зверталася увага у вітчизняній правовій науці [150, С. 46], хоча саме ці відносини і слугують підставою для існування вже протягом тривалого часу певної дискусії між вченими-адміністративістами і вченими-трудовамиками щодо того, до якої галузі права (із двох вищезазначених) варто віднести норми права, які регулюють суспільні відносини публічної служби.

Про це неодноразово у своїх роботах зазначали М. Іншин, М. Дей, О. Дрозд та ін. Додатковим стимулом для цього слугують й певні організаційні дії у вітчизняній правовій освіті та науці. Так, наприклад, перерозподіл навчальних дисциплін між кафедрами при створенні Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка у 2020 році й закріплення дисципліни «Службове право» за кафедрою службового та медичного права. Окрім того поява зазначеної кількості робіт (в тому числі й дисертаційних) з проблематики відносин проходження різних видів публічної служби у межах спеціальності 12.00.05 (наприклад, роботи С. Венедіктова, О. Дрозда, М. Дей та ін. тощо). Не варто забувати і про підготовлені два видання Науково-практичного коментаря Закону України «Про державну службу» авторськими колективами представників двох напрямків правової науки на чолі із А. Селівановим та М. Іншином [129; 130], у змісті яких службове право пропонується розглядати як комплексну галузь права, яка поєднує норми двох галузей права.

Аналіз зазначених положень все ж таки свідчить про те, що варто чітко усвідомлювати, що публічно-службові відносини, безпосередньо пов'язані із публічним інтересом, із служінням публічним інтересам, із реалізацією публічної влади для служіння такому інтересу. Натомість службово-трудова відносини із такими повноваженнями не пов'язані, а отже не є предметом регулювання таких відносин. Отже, мова йде про суто відносини трудові, які і є предметом регулювання трудового права. Службове право є підгалуззю публічного права й воно регулює публічно-службові відносини, натомість трудове право не є класичною галуззю публічного права, а отже і його

предмет є дещо специфічним, не пов'язаним із обов'язковими публічно-владними відносинами, із реалізацією особами, які перебувають на посадах у публічних інституціях, публічно-владних повноважень. Це питання набуває особливого значення в аспекті аналізу системи права у розрізі її на публічне та приватне право (наприклад, роботи О. Петришина, С. Погребняка та ін.). Службове право у цьому аспекті посідає своє чільне місце у підсистемі публічного права і це цілком зрозуміло з огляду на те, що службове право як підгалузь адміністративного права – класичної галузі адміністративного права є складовою саме публічного права. Обов'язкова участь суб'єктів публічно-владних повноважень, превалюювання імперативного методу правового регулювання, орієнтація регулюючого впливу на реалізацію та захист публічного інтересу – ознаки, притаманні елементам підсистеми публічного права, притаманні вони і службовому праву, що і підтверджує приналежність службового права саме до публічного права, й визнання його в якості підгалузі публічного права.

Не зупиняючись детально на розгляді методу службового права, варто підтримати позицію більшості вчених-адміністративістів стосовно того, що службове право у повному обсязі (без будь-яких відхилень) використовує методи адміністративного права, із домінуванням імперативного методу поступовим збільшенням сфери застосування диспозитивного методу, і, беззаперечно, використанням як допоміжних (другорядних) – рекомендацій, стимулювання. Домінування перших (і особливо самого першого) методів є цілком виправданим з огляду на сутність предмету правового регулювання, його цільове спрямування. Більше того, враховуючи всю багатоманітність різновидів зовнішніх форм прояву публічно-службової діяльності (від суто мілітаризованої й аж до патронатної), цілком виправданим є модифікаційний варіант співвідношення цих двох методів, беззаперечно про домінуванні імперативного. Якщо мова йде про військову службову діяльність, про державну службову діяльність – домінування імперативного методу є очевидним і зрозумілим (особливо, коли мова йде про мілітаризовану

службову діяльність, якій як предмету регулювання, щоправда у більш комплексному варіанті аналізу, увага вчених приділяється останнім часом все більше – наприклад, роботи М. Пашинського, О. Шопіної та ін.), аналогічним є й стан справ при регулюванні відносин, наприклад, дипломатичної службової діяльності, що, знову ж таки є цілком виправданим з огляду на її природу, зміст та цільове спрямування (наприклад, роботи С. Федчишина, Н. Матюхіної та ін.). Якщо ж справа йде про патронатну службу, безперечно диспозитивний метод регулювання має ширшу сферу застосування, проте зовсім не є єдиним.

Аналізуючи службове право як сферу об'єктивізації його принципів, безперечно не можна залишати осторонь питання його функцій. Хоча цьому питанню вже приділялася увага вчених-адміністративістів (наприклад, роботи Д. Припутня, М. Титаренко та ін.), водночас варто зазначити, що саме ці основні вектори регулюючого впливу й зумовлюють сутність цієї підгалузі права, а отже й формують її основоположні засади, якими і є принципи. Специфіка самої підгалузі зумовлює особливість й її функціонального призначення, наявність певної системи функцій (саме системи із притаманними їй ознаками, а не простої їх сукупності), серед яких цілком можна було б виділити загальні та спеціальні. Саме такий поділ пропонують у своїх роботах, наприклад, Ю. Пирожкова (стосовно функції адміністративного права), а також вчені-адміністративісти, які безпосередньо виокремлюють (хоча і фрагментарно досліджують) функції саме службового права, а саме: Д. Припутень, М. Титаренко та інші.

До функцій службового права варто віднести: загальні функції, серед яких цілком логічна вести мову, з урахуванням предмету підгалузі права, про політичну, економічну та соціальну функцію. Цей триєдиний варіант загальних функцій є досить поширеним у вітчизняній галузевій науковій літературі й його цілком можна розглядати як прийнятне і для службового права, бо воно визначає «засади функціонування публічної служби..., узгодження її із пріоритетами державотворчих процесів..., стимулювання,

розподіл та перерозподіл відповідних її ресурсів...» [150, С. 61-62], а також виконує інформаційний, виховний вплив, що узгоджуються із регулюванням відносин за участю осіб (соціальний аспект відносин, а отже й соціальна функція). Більший акцент уваги варто зосередити саме на спеціальних (таких, які саме й уособлюють сутність підгалузі) функції, а саме: регулятивної та охоронної. При аналізі самого службового права увага концентрується на тому, що воно поєднує норми і регулятивного і охоронного змісту, а отже: варто вести мову про наявність цих двох функцій, про їх важливість. Безперечно, домінуючими є все ж таки норми регулятивного змісту, а отже й прояв регулятивної функції (регулювання відносин вступу, проходження, припинення всіх різновидів публічної служби, заохочення тощо). Проте в наявності й значна кількість охоронних норм, а отже й прояв охоронної функції (відповідальність за порушення правових приписів тощо). Всі функції не є самостійно існуючими, «відірваними», вони взаємопов'язані, доповнюють одна одну, історично зумовлені, структуровані, перебувають між собою у зв'язках, а отже і представляють собою систему функцій службового права.

Не менш важливим є й питання системи службового права, особливо в аспекті оновленого погляду у вітчизняній галузевій правовій науці на систему адміністративного права (наприклад, роботи Р. Мельника, Т. Коломоєць, Д. Лученка, О. Рябченко, О. Тильчик та ін.). Варто зазначити, що це питання вже привертало увагу вчених-адміністративістів в аспекті саме аналізу системи службового права (наприклад, роботи Т. Коломоєць, Д. Припутня, Т. Аніщенко, М. Титаренко, Ю. Старилова, О. Гришковця, С. Чанного, С. Федчишина та ін.), проте варто висвітлити й власну позицію. Погоджуючись із традиційним для правової науки підходом до розгляду системи права та всіх її елементів, можна, насамперед, запропонувати розгляд системи службового права в аспекті розподілу на інститути службового права (наприклад, вступу на публічну службу, службової кар'єри, заохочень публічних службовців тощо) та службово-правових норм.

Одночасно, сприймаючи інший підхід до розгляду системи, можна запропонувати її розгляд як поєднання Загальної та Особливої частини (і на це звертають увагу у своїх роботах Т. Аніщенко [18, С. 86-87], Т. Коломоєць [93, С. 137-138], щоправда із уточненням про Загальне та Особливе службове право (ідея що такого поділу адміністративного права свого часу була запропонована Р. Мельником [121], проте вона була сприйнята вченими-адміністративістами й для всіх його елементів [93, С. 137-138; 18, С. 86-87]). Отже, у цьому контексті систему службового права можна розглядати як поєднання Загального службового права та Особливого службового права, де перше об'єднує норми-принципи, загальні правові стандарти вступу на публічну службу, службову кар'єру, заохочення, відповідальність тощо. В той час як Особливе службове право об'єднує правові приписи стосовно окремих різновидів публічної служби (саме унікальні правові приписи, які й формують Особливе службове право, повністю узгоджуючись із назвою). Окрім того, з урахуванням специфіки службового права саме як сфери об'єктивізації його принципів, його систему цілком можна розглядати в аспекті виокремлення (безперечно умовного) матеріальної та процедурної частини (саме в аспекті системи, а не функції, як у своїй роботі пропонує Ю. Пирожкова – виділяє регулятивну охоронну та процедуру функцію [139, С.8], бо процедурна за своєю сутністю є регулятивною й її штучне виокремлення відбулося завдяки виділенню норм права – матеріальних і процедурних). Дійсно умовне виділення Матеріального Службового права та Процедурного Службового права дозволяє продемонструвати специфіку відповідної підгалузі, яка поєднує норми, які закріплюють певні права, обов'язки публічних службовців тощо, й одночасно норми, які передбачають механізм їх реалізації, процедуру їх реалізації. Так, наприклад, до Матеріального службового права можна включити норми про заохочення публічних службовців (поняття, види, їх ієрархічне співвідношення тощо), а до Процедурного службового права – норми, які регламентують процедуру заохочення (суб'єкти-ініціатори, підстави, строки, результати тощо). Такий

поділ є умовним й є корисним для з'ясування реальної сутності службового права як підгалузі права. Аналогічним може бути і поділ (умовний) на Регулятивне Службове право та Охоронне службове право, бо таке поєднання складових системи дозволяє охопити й відповідні різновиди службово-правових норм. Такий поділ є умовним й корисним в аспекті з'ясування реальної сутності підгалузі права – службового права, а отже і її засад.

Для характеристики службового права необхідним є й аналіз ще одного питання, а саме його джерел, наявність та особливість яких також дозволяє з'ясувати роль і місце службового права у системі національного права. Варто одразу ж зазначити, що, з огляду на оновлений доктринальний підхід до розуміння джерел права в цілому (наприклад, роботи О. Петришина, С. Погребняка, В. Лемака, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко та ін.) та доктринального розуміння галузевих, зокрема адміністративного права, джерел, варто все ж таки усвідомлювати, що джерела службового права це зовнішні форми виразу його норм права. Аналіз новітніх наукових, навчальних галузевих джерел, навіть «надто новаторських» (наприклад, роботи Р. Мельника), дозволяє вести мову про розмаїття таких джерел, їх ієрархічність, істотне кількісне збільшення за кожним різновидом та за видами зокрема *soft law* [25, С. 104], їх диференціацію на формалізовані та неформалізовані [25, С. 105-108]. Для службового права дійсно характерним є розмаїття джерел, при цьому, з огляду саме на особливість предмету й охоплення всього багатоманіття видів публічної служби, джерел надто багато й характерним є превалюювання як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів. Одночасно кодифікованого акту, на жаль, немає, що також підтверджує положення про те, що службове право, принаймні поки що, не можна розглядати в якості галузі права, для якої наявність такого акту є характерною [93, С. 131-134]. Джерельну базу підгалузі формують міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, законодавчі акти, які закріплюють засади основних різновидів публічної

служби (наприклад, Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», «Про національну поліцію» тощо), й слід зазначити, що такі акти як безпосередньо присвячені питанням служби і про це є вказівка у назві, так і присвячені більш комплексним питанням й у назві таких актів слова «служба» немає, проте вони також є джерелами службового права (наприклад, Закони України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України» тощо). Значним є масив підзаконних актів, в тому числі й «особливих» (з особливою процедурою прийняття та доступу до них). До таких джерел варто віднести й судові рішення, насамперед Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у частині справ, пов'язаних із спорами про публічну службу, рішення Конституційного Суду України і беззаперечно рішення ЄСПЛ знову ж таки предметної спеціалізації. Не варто забувати й про оновлений доктринальний погляд на джерела галузевого права (наприклад, роботи В. Бевзенка, С. Стеценка, В. Колпакова, Т. Коломoeць, О. Кузьменко, Д. Лученко, А. Пухтецької та ін.), а саме: виокремлення «неформалізованих джерел», в яких «...також можуть міститися норми права» [25, С. 103] й зосередження уваги на правовій доктрині та Soft Law [25, С. 104] і які можуть застосовуватися у «незвичних» випадках нормотворення. Тим не менш, саме домінуючими є джерела формалізовані й превалювання підзаконних нормативно-правових актів істотно ускладнює як самому джерельну базу службового права, так і виокремлення принципів останнього як засадничих його положень. На порядку денному постає питання про можливість підготовки Службового кодексу України, який би охопив всі службово-правові норми, а отже і принципи. Проблематика кодифікації службового законодавства вже порушувалася неодноразово (наприклад, роботи Т. Коломoeць, Ш. Гаджиєвої, М. Титаренко, Д. Припутня, Т. Аніщенко, В. Столбового, С. Федчишина та ін.), проте і до цього часу такого акту немає. Втім у разі його прийняття цілком логічно вести мову про появу ще однієї ознаки для модифікації ролі і місця службового права у системі права, про

набуття ознак унікальності самостійного елемента системи права. Поки ж відсутність кодифікованого службового нормативно-правового акту додатково підкреслює підгалузевий характер службового права, як підгалузі адміністративного права. В аспекті новітнього підходу до розуміння доктрини адміністративного права, із акцентом на її характеристики, а саме: «єдність по відношенню до середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків із ним; структурованість її, наявність у її системі відносно самостійних компонентів; наявність детермінованих характеристик як цілісності, які є результатом взаємодії її компонентів; наявність всередині системи суперечностей, які є рушійною силою саморозвитку системи; історичність, наявність розвитку у часі, «історичного базису» і досвіду минуло [98, С. 14], важливо пам'ятати, що джерелом права, джерелом адміністративного права і джерелом службового права має відводитися особлива роль, завдяки чому й забезпечувати функціонування підгалузі, її виокремлення у правозастосуванні стосовно всього розмаїття видів публічної служби. Варто зазначити, що проблематику джерел службового права варто розглядати в аспекті урахування новітніх доктринальних підходів до розуміння джерел, їх класифікації та системи. Приємно відзначити, що зацікавленість вчених-адміністративістів проблематикою джерел службового права не обмежується лише їх перерахуванням [158, С. 12-17], а й детальним аналізом їх можливих класифікацій та зосередженням уваги на різновидах. І у цьому аспекті варто підтримати Т. Коломоець, яка, із посиланням на роботи О. Константного, Ш. Гаджиєвої, Л. Баєвої, Л. Горбунової, Н. Пархоменко, О. Ордіної та ін., пропонує «новаційні» вектори у дослідженні джерел адміністративного права [89, С. 161-164; 90, С. 72-79], а з огляду на те, що службове право – це підгалузі адміністративного права, цілком логічно, що і джерел службового права. Доцільно погодитися із тим, що, завдяки чисельності та багатоманітністю джерел службового права, ускладненим їх аналіз. З огляду на видове розмаїття публічної служби, ускладненим (навіть надмірно) є аналіз всіх джерел службового права. У контексті цього варто порушувати

питання: по-перше, їх класифікації і, по-друге, систематизації. Стосовно першої одразу ж варто зазначити про відсутність уніфікації критеріїв. Так, наприклад, поряд із традиційними («формалізовані» та «неформалізовані»), пропонується є за суб'єктом прийняття, за сферою, часом, колом дії, за структурою, за змістом, за процедурою прийняття й, як наслідок, – формування їх системи за принципом «групування джерел за схожістю та відмінністю» [89, С. 162]. Джерела службового права взаємодоповнюють одне одного, перебувають «у цілісних зв'язках» між собою, взаємозалежать один від одного, що безперечно збільшує їх кількість (з огляду на види публічної служби) й ускладнює їх застосування (особливо в умовах колізій). Саме тому цілком виправданим виглядає вектор дослідження їх ресурсу саме в аспекті їх систематизації і зокрема кодифікації, про що вже неодноразово відзначали у своїх роботах Т. Коломоєць, Т. Аніщенко, С. Федчишин, М. Титаренко, Ш. Гаджиєва, В. Столбовий, Л. Біла-Тіунова та ін. Це істотно спростило б джерельну базу службового права, правозастосування у зазначеній сфері відносин й безперечно сприяло б остаточному виокремленню службового права у системі права в якості самостійного елемента.

Узагальнюючи все вище запропоноване, варто зазначити, що ознаками службового права є: а) це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини публічної служби й зорієнтовані на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу; б) різноваріативність зовнішніх форм його існування (насамперед, мова йде про чисельність та розмаїття джерел службового права, які охоплюють відповідні службово-правові норми); в) структурованість (воно представляє не просту сукупність службово-правових норм, а передбачає певну структурованість, ієрархічність певних сукупностей службово-правових норм); г) специфіка інструментарію регулюючого впливу, що, безперечно зумовлено особливістю самого предмету регулювання – використання «полярних» за змістом інструментів впливу, починаючи від заборон, обмежень («жорсткі») й аж до стимулів,

рекомендацій, дозволів («м'які»), не варто забувати й про особливості їх використання стосовно окремих різновидів публічної служби (починаючи від патронатної («м'яке регулювання») й аж до мілітаризована служби («жорстке регулювання»); д) унікальність дефініційного ряду, що знову ж таки зумовлене особливістю сфери регулюючого впливу, багатоманіттям видового прояву публічної служби (варто вести мову як про «базову» складову такого ряду, а саме: «служба», «публічна служба», «державна служба», «публічний службовець», «службова кар'єра», «вступ на службу» тощо, так і про спеціальні (специфічні) складові, які охоплюють терміни окремих різновидів публічної служби (дипломатичної, патронатної, «муніципальної», альтернативної, військової тощо); е) динамізм та мобільність, що знаходить прояв у постійному оновленні правових приписів, які регулюють відносини публічної служби, «рухливості» відповідних правових засад, що безперечно пов'язане із модифікацією як окремих різновидів публічної служби, так і всієї публічної служби в цілому. І, нарешті, є) обов'язкова наявність в якості суб'єкта правовідносин суб'єкта публічно-владних повноважень для реалізації та захисту публічного інтересу, що є цілком зрозумілим з огляду на предмет службового права та його цільове спрямування. Не варто забувати, що окрім зазначених ознак, для службового права є цілком характерними й ознаки підгалузі права, однак їх аналізувати не будемо з огляду на їх загальний характер.

Отже, акумулюючи все вищезазначене, можна запропонувати наступне визначення службового права як сфери об'єктивізації його принципів – це сукупність правових норм, безпосередньо пов'язаних із регламентацією організації та функціонування публічної служби, забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах й наділених для цього певним обсягом публічно-владних повноважень. Службове право варто розглядати в якості підгалузі адміністративного права з огляду на наявність унікального предмету регулювання, проте відсутність самостійного методу правового регулювання й використання для

регулювання методів адміністративного права. На користь відсутності галузевого характеру службового права свідчить й специфіка його джерельної бази, а саме багатоманіття й чисельне домінування законодавчих та особливо підзаконних нормативно-правових актів, відсутність кодифікованого службового нормативно-правового акту. Функціональне призначення службового права реалізується завдяки наявності системи загальних (політичної, економічної, соціальної) та спеціальних (регулятивних та охоронних) функцій. Для з'ясування реального змісту службового права, його особливості пропонується розглядати його систему, поряд із традиційним варіантом «підгалузь – інститут – норма права», й в аспекті виокремлення Загального службового права (загальні положення публічної служби, принципи, вступ, службова кар'єра, припинення, заохочення, відповідальність тощо), Особливого службового права (норми, що визначають специфіку регулювання окремих різновидів публічної служби), а також Матеріального службового права та Процедурного службового права, Регулятивного службового права та Охоронного службового права, із усвідомленням умовності такого поділу та наявності у системі службового права всіх обов'язкових ознак системи.

1.2 Генеза дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці

Одразу ж варто звернути увагу на доцільність історико-правових досліджень взагалі та принципів службового права зокрема для з'ясування витоків формування відповідного феномену, генези його, а також виокремлення тенденцій подальшого розвитку. Не є винятком і принципи службового права. Не зважаючи на істотну активізацію досліджень, безпосередньо присвячених історії адміністративного права, його підгалузей, інститутів, про що свідчить істотне збільшення кількості наукових (різного

виду) фахових галузевих праць (наприклад, роботи І. Гриценка з проблематики генези окремих інститутів адміністративного права [47], В. Бевзенка, присвячених відновленню наукової спадщини Ю. Панейка [128], Т. Коломоєць, із висвітленням наукової спадщини вчених-адміністративістів ХІХ-ХХ ст.ст. [87, с. 53-60] та ін.), все ж таки варто стверджувати, що проблематика принципів саме службового права в історичній ретроспективі увагу вчених-адміністративістів привертала у різні періоди по-різному, що й зумовлює певну унікальність генези доктринального дослідження відповідного феномену. Узагальнений аналіз наявних джерел дозволяє умовно виокремити кілька напрямків вищезазначеного дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці.

Так, наприклад, перший умовно виділений напрямок безпосередньо пов'язаний із виділенням та аналізом принципів державної (у переважній більшості) служби як основного предмету регулювання, а отже ці принципи розглядаються саме із акцентом на предмет регулювання. Можна згадати численні роботи А. Васильєва, В. Ковалю, В. Зуй, С. Ківалова, В. Василенкова, Р. Павловського та вчених, які у різному обсязі деталізації привертали увагу науковій спільноті до дослідження як самого переліку, так і окремих різновидів державної (у переважній більшості випадків) служби. Безперечно, у цьому контексті не можна оминати увагою численні праці Л. Біли-Тіунової, присвячені державній службі, службовій кар'єрі, в якій вона, поряд з іншими питаннями, аналізує й принципи як основоположні засади такого регулювання [29]. Не менш важливими виглядають і праці Ю. Битяка, присвячені організаційно-правовим засадам державної служби [26]. І, хоча, наприклад, у його монографії, в якій висвітлюються вищезазначені питання, немає окремого розділу чи підрозділу, присвяченого принципам, тим не менш, аналізуючи організаційно-правові засади (вже саме використання такого словосполучення не дає сумніву для того, щоб вести мову про те, що принципи мова вже все ж таки буде) державної служби, аналізує і базові (засадничі) або ж загальні принципи, і принципи організації державної

служби. Більше того, висвітлюючи проблематику вступу, проходження, припинення державної служби, він детально зупиняється і на феномені принципу законності, відповідальності за прийняття рішення, і професіоналізмі й ін. Варто зазначити, що роботи Ю. Битяка з проблематики організаційно-правових засад державної служби в Україні, «насичені» аналізом і загальних і організаційних принципів. Так, висвітлюючи питання вступу, він зупиняється на дотриманні вимог законності, гласності, демократизму, які варто вважати загальними принципами [26, с. 137-148]. Детально зупиняючись на обмеженнях для державних службовців, Ю. Битяк фактично (хоча дослівно таких положень і не знайти у роботі) завуальовано висвітлює принцип добросовісності та політичної неупередженості, які цілком можна розглядати в якості принципів службового права [26, с. 149-160]. Принципи службового права в аспекті їх аналізу крізь призму службового законодавства як зовнішньої форми існування висвітлюються й у підрозділі «Конституційно-правові засади становлення і розвитку державної служби в Україні» [26, с. 7-24]. Одночасно, зупиняючись на цих же питаннях аналізує й засади професіоналізму, змагальності, патріотизму, які цілком можна віднести до організаційних. І, хоча вони висвітлюються як принципи державної служби, з огляду на їх роль у регулюванні останньої як предмету, їх можна розглядати і як принципи підгалузі адміністративного права. Тобто, хоча мова про службове право у роботах і не йде, фактично саме про ці принципи (принаймні ті, що регулюють відносини державної служби як виду публічної служби) й зазначає вчений-адміністративіст.

Цілком можна згадати роботи М. Германюк, також присвячені принципам державної служби в Україні та їх правовому аналізу [43]. Зупиняючись детально на цих принципах, цікавим є те, що вони аналізуються автором із їх класифікаційним поділом, зосередженням уваги на їх ресурсі, порівнянні із зарубіжними аналогами та формулюванням пропозицій щодо удосконалення їх нормативного закріплення [43]. Привертає увагу й те, що здійснюються спроби взагалі проаналізувати генезу

принципів державної служби і у вітчизняній правовій науці і у законодавстві, починаючи з актів та наукових робіт ще XVIII ст. [98, с. 58-84] й тим самим запропонувати положення про витoki формування теорії принципів службового права та відповідних положень службового законодавства [98, с. 58-84].

Не менш цікавою є робота В. Столбового з проблематики службових правовідносин у сфері національної безпеки України [184]. Не зважаючи на певну спеціалізацію наукового дослідження, все ж таки привертає увагу те, що вчений-адміністративіст намагається зупинитися на ресурсі принципів публічної служби у ретроспективі, із виокремленням (щоправда, умовним, що є цілком виправданим) їх формування, закріплення й дослідження (починаючи з 1994 року й до сьогодні), безперечно із акцентом уваги на специфіку різновиду служби [184, с. 15], а також намагається проаналізувати їх у контексті змістовнішої проблематики саме як засади такого регулювання, як-то, наприклад – «запобігання політизації службових правовідносин ...» (підрозділ 3.2), тим самим висвітлюючи принцип політичної неупередженості, або ж, наприклад, «формування позитивного іміджу суб'єктів службових правовідносин ...» (підрозділ 3.3), тим самим зосереджуючись на доброчесності, законності, відповідальності за прийняте рішення, професіоналізмі тощо [184, с. 23-24]. Ю. Битяк, Н. Матюхіна, С. Федчишин також аналізують принципи державної служби, пропонуючи їх перелік (щоправда, дублюють нормативно-закріплений варіант), а також кілька моделей їх класифікації [137, с. 19-21]. О. Петришин також виокремлює й аналізує принципи державної служби, і навіть пропонує їх спрощену класифікацію [138, с. 20]. Принципи державної служби перераховуються у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс», підготовленому Т. Коломоєць [88, с. 124-125], «Адміністративне право України. Академічний курс» за загальною редакцією В. Авер'янова [9, с. 330-332], «Адміністративне право України» за редакцією С. Ківалова [12, с. 136-137] та ін.

Безперечно, не можна обійти увагою й роботи В. Галай з проблематики формування сучасної концепції принципів публічної служби в адміністративному праві України [39]. Особливістю роботи є те, що автор зупиняється на генезі ресурсу таких принципів, починаючи з періоду Козаччини, коли «почали формуватися такі принципи як законність професіоналізм, компетентність, політична неупередженість, високий рівень патріотизму, верховенство права» [39, с. 13], й аж до періоду незалежності України, умовно виділяючи ще три етапи такої генези: «добу Української Народної Республіки із виокремленням ... принципів законності, професіоналізму, компетентності, патріотизму, поваги до інших націй та народів ...» [39, с. 13], «часи Української Держави ... із служінням українському народу, законністю, чесністю, відданістю справі, професіоналізмом і компетентністю» [39, с. 13], і нарешті «радянський період» із «... збереженням лише окремих ознак зазначених принципів й формулюванням їх як принципів: соціалістичної законності, політичної доцільності, відданості справі партії та її вождів, нетерпимості до класових ворогів тощо» [39, с. 13]. Окрім зазначених етапів В. Галай пропонує виокремлювати у генезі таких принципів й новітній етап – етап незалежності Української держави із «оновленням» цих принципів та їх поділом (щоправда, знову ж таки умовним) на декілька груп, серед яких: «змістові та процедурні» [39, с. 13-14]. Приємно, аналізуються принципи з урахуванням положень новітньої правової, в т.ч. й галузевої, доктрини, і це потрібно визнати позитивом роботи В. Галай й її положення враховувати як підґрунтя для аналізу принципів службового права, проте штучну їх копіювати також не варто, бо мова все ж таки йде про принципи не самої публічної служби, а про принципи підгалузі адміністративного права, яким є службове право. Тому, безперечно, варто їх враховувати, однак дещо змінити вектор їх аналізу, із акцентом на них як на принципи підгалузі. Цікавими є й положення роботи В. Галай у частині аналізу принципів публічної служби у зарубіжних країнах, зокрема у країнах англосаксонської правової сім'ї

(підрозділ 2.2) та країнах континентальної Європи (підрозділ 2.3) [39, с. 14-15] й порівняння із вітчизняними аналогами, формулювання рекомендацій щодо впровадження у регулювання публічно-службових відносин засад «відкритості, прозорості, підзвітності, відповідальності, організаційної спроможності, ефективності, залучення громадян до процесів прийняття рішень» [39, с. 15]. Ці положення набувають неабиякого значення в умовах пошуку новітніх засад регулювання публічно-службових відносин, обґрунтування доцільності розробки та прийняття кодифікованого нормативно-правового акту, в окремому розділі якого цілком логічно було б закріпити принципи регулювання відповідних відносин. Принципи окремих різновидів державної служби аналізують й О. Агапова, зосереджуючись на адміністративно-правових засадах діяльності Національної гвардії України [5], звертаючи увагу на особливості вступу, проходження та припинення служби, «посилення» засад субординації, «підвищенні» умови щодо вступу, відповідальності, формування службової кар'єри та припинення такої служби. Принципи організації та проходження служби в органах Державної виконавчої служби в Україні висвітлює у своїх роботах П. Макушев [119]. При цьому зазначає, що функціональні принципи цього виду служби в основному дублюють принципи виконавчого провадження, щоправда, окрім «забезпечення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців, приватних виконавців» [119, с. 22].

Проблематика аналізу принципів саме публічно-службової діяльності або ж окремих її різновидів привернула також увагу Т. Коломоєць та А. Шарої [102, с. 3-4], а також А. Школика, щоправда в аспекті узагальненого погляду на порівняльне адміністративне право [199, с. 71-100]. Особливістю останньої роботи є те, хоча самі принципи А. Школик і не виділяє, втім вони фактично аналізуються при виокремленні різновидів публічної служби («система служби заслуг», «система служби здобичі» із акцентом на принципи організації таких відносин) або ж при аналізі умов вступу на службу (компетентність, рівність, законність, гласність тощо), проходження

служби (професіоналізм, відповідальність за прийняття рішення тощо) [199, с. 78-100]. У роботі відповідні положення подаються із акцентом на аналіз законодавства зарубіжних країн, а отже особливості його застосування, що варто визнати «родзинкою» роботи, яка істотно посилює значимість її в умовах євроінтеграційних процесів правотворчого змісту в Україні, запровадження європейських правових стандартів у вітчизняну нормотворчість та правозастосування. Саме з огляду на це й варто розглядати цю роботу як складову джерельної бази для формування новітнього наукового базису для закріплення принципів службового права у законодавстві України.

Майже аналогічне за значенням, щоправда набагато ширше за своїм змістовним наповненням, репрезентативністю видання, підготовлене співробітниками Центру політико-правових реформ, а саме: «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» за загальною редакцією В. Тимощука, А. Школика [157], в якій також, хоча безпосередньо принципи службового права і не виокремлюються, в той же час з аналізу тексту (в т.ч. й із посиланнями на нормативно-правові акти зарубіжних країн) цілком можна вести мову про їх перелік, а також про їх умовний поділ на кілька груп, в т.ч. засадничі (загальні, основні, «базові»), організаційні та функціональні, різні підходи зарубіжних країн щодо їх закріплення та застосування.

Другим умовним напрямком дослідження принципів службового права можна вважати їх аналіз в аспекті розгляду феномену самого службового права. Як вже зазначалося, істотно активізувалися доктринальні дослідження, безпосередньо присвячені проблематиці службового права, його предмету, методу, системи, функцій, джерел тощо (наприклад, роботи С. Ківалова, Л. Біли-Тіунової, Т. Аніщенко, Т. Коломоєць, В. Колпакова, С. Мельника, С. Припутня, М. Титаренко та ін.). Втім, навіть попри таку активізацію й появу значної кількості різноманітних робіт, все ж таки робіт, в яких би висвітлювалися, а тим більше аналізувалися принципи службового права,

немає. Лише узагальнені формулювання, згадування про них є поширеними й слугують особливістю новітніх тематичних фахових джерел. Втім все ж таки варто зазначити, що такий напрямок також є і його варто виокремлювати. Навіть якщо такі принципи безпосередньо і не виокремлюються, все ж таки вони є. Так, наприклад, засади регулювання публічно-службових відносин, безпосередньо пов'язаних із заохоченнями, якими є законність, верховенство права, відкритість, гласність, висвітлюються у навчальному посібнику «Заохочення у службовому праві» [65], а М. Титаренко, аналізуючи стимули у службовому праві, зупиняється й на принципах регулювання таких відносин [187, с. 159-164]. У навчальному посібнику «Дисциплінарно-деліктне право України» увага приділяється принципу верховенства права, законності, визначеності, відповідальності за прийняття рішення, гласності, оперативності тощо [56]. Хоча окремого підрозділу тематичного змісту і немає, втім по тексту ці принципи аналізуються. Більше того, з урахуванням специфіки різновидів публічної служби, зосередження уваги на відповідних питаннях стосовно посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників дипломатичної служби, Національної гвардії України, Національної поліції України, прокуратури, Державної прикордонної служби України тощо, відзначається превалюювання надмірної деталізації, посиленої централізації, абсолютної визначеності [56, с. 87-412].

Специфічні принципи регулювання відносин патронатної служби знайшли своє закріплення у підручнику «Патронатна служба» за загальною редакцією Т. Коломоець та В. Колпакова [137]. Специфіка служби впливає і на особливість принципів регулювання із «розширеними» можливостями диспозитивного елементу, прояву розсуду «патрона», «патроноорієнтованість» тощо.

Окремі принципи службового права в аспекті аналізу різних його питань висвітлюються й у колективній монографії «Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку» за редакцією Т. Коломоець та В. Колпакова [175]. Так, наприклад, питання становлення та розвитку

принципів службового права України висвітлюються Л. Коваленко, В. Ільницький, С. Чирик, Б. Коваленком [81, с. 46-58], при цьому заслуговує на увагу запропонований авторами варіант поділу принципів на: загальні або ж «ключові» [81, с. 54] та спеціальні. Зацікавленість викликає запропонований перелік таких принципів (наприклад, «принцип декларування, принцип професіоналізму, принципи етичної поведінки, принцип конфіденційності, принцип демократизму, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип недискримінації, принцип добросовісності тощо» [81, с. 57], щоправда, він виглядає дещо «мозаїчним», бо не включає всіх загальних принципів, а розміщення принципів, точніше послідовність їх розміщення взагалі викликає певні запитання. Певний інтерес представляють і положення цієї роботи у частині поділу (класифікаційного поділу) принципів службового права на кілька груп, в т.ч. й на принципи інститутів службового права (наприклад, атестації (на той момент цей інститут існував), відбору кадрів, відповідальності службовців) [81, с. 57], а також пропозиція розподіляти принципи службового права, з використанням одночасно кількох критеріїв поділу, тобто т.зв. «змішаного варіанту поділу» [81, с. 57].

Окремим принципам службового права у контексті аналізу інститутів останнього також присвячено певну кількість робіт. І, хоча навіть у їх назві, немає вказівки на те, що саме принципи є «центром» уваги вчених-адміністративістів, втім саме принципи по тексту (щоправда, у різному «варіанті» їх висвітлення, різному «ступені» глибини пошуку) й досліджуються. Так, наприклад, О. Мовчун, аналізуючи сутність та порядок вирішення службових спорів, зупиняється, при висвітленні сутності та різновидів службових спорів, на службових правовідносинах й пропонує принципи регулювання останніх [125, с. 6-7], В. Декаленко, аналізуючи адміністративно-правове забезпечення формування кадрів для судів України, фактично аналізує принципи добору кадрів, принципи вступу на службу (як різновид інституційних принципів службового права), серед яких: «законність, демократизм, гласність, науковість, рівноправність,

реалістичність, поваги до прав і свобод особистості, гуманізму, системності та комплексності» [52, с. 8], Ю. Даниленко, аналізуючи оцінювання у державній службі, фактично зупиняється на принципах цього інституту (хоча і щодо окремого різновиду публічної служби) [50]. При цьому Ю. Даниленко присвячує окремий підрозділ безпосередньо принципом цього інституту, серед яких виділяє: «верховенство права, законність, ефективність, політична неупередженість, добросовісність, рівність, презумпція відповідності, безсторонність, безпосередність, правова визначеність, відкритість, прозорість та гласність, визначеність вимог, диференціація критеріїв, цілісність оцінювання» [50, с. 15].

Принцип добросовісності детально аналізує у своїх роботах Ю. Буланова, обґрунтовуючи його важливу роль і для організації, і для функціонування служби, доцільність його детальної регламентації шляхом розробки і прийняття етичних кодексів як джерел службового права [31].

Цілком можна погодитися із тим, що «... відбувається трансформація розуміння етичних норм як суспільних регуляторів, за порушення яких до посадовців можуть бути застосовані не лише заходи соціальної відповідальності, а й юридичної відповідальності» [31, с. 12]. При цьому закріплення цього принципу можливе як в окремому розділі єдиного кодифікованого акту про публічну службу, так і в окремому етичному кодексі. В. Кравець також аналізує принципи атестації службовців [108], Т. Линник – принципи доступу до служби [114], О. Кравченко – принцип політичної нейтральності (саме у такому формулюванні він закріплювався на момент написання роботи) та стабільності [109], Т. Коломоєць – патріотизму та служіння українському народу [93].

Наступним напрямком дослідження принципів службового права у вітчизняній правовій і зокрема галузевій доктрині варто вважати аналіз їх в аспекті аналізу принципів галузі в цілому як складової системи принципів адміністративного права. Хоча проблематика принципів адміністративного права привертає увагу вчених-юристів, про що вже зазначалося, втім варто

вказати, що, як правило, вони виокремлюються й розподіляються на групи за критерієм підгалузей та інститутів адміністративного права («домінуючий» напрямок), хоча можна зустріти й інші варіанти (регулятивні та охоронні, організаційні та процедурні, процесуальні, загальні та спеціальні). Слід, насамперед, зупинити увагу на роботах А. Пухтецької, в яких вона, аналізуючи принципи адміністративного права, досліджує й принципи державної (а у роботах, що вийшли друком вже у 20-х роках ХХІ ст., й публічної) служби. Аналогічної позиції дотримується й Т. Коломоєць та П. Баранчик, виокремлюючи принципи державної служби [96, с. 88-106]. Схожу за змістом позицію можна знайти і у роботах С. Стеценка [183, с. 55-57], С. Масьондза [126, с. 30-31], авторських колективів фахових праць за редакцією В. Авер'янова [9, с. 80-82], О. Бандурки [10, с. 41-44], В. Галунська [11, с. 43-51] та ін. Майже схожу за змістом, проте дещо іншу за формою подання можна зустріти й позицію вчених-адміністративістів стосовно поділу принципів адміністративного права на загальні та спеціальні й фактично «розпорошення» принципів службового права між цими двома групами. Якщо мова йде про верховенство права, законність, демократизм, рівність, гласність та ін.. принципи, які мають «загальне», «засадниче», «базове» значення для всіх відносин адміністративного права, в т.ч. й службового права як його підгалузі, отже це т.зв. загальні, «основні», «засадничі», «базові», «фундаментальні» (можна зустріти різні варіанти використання слів для їх позначення) принципи. Якщо ж мова йде про «клієнтоорієнтованість», «декларування», «професіоналізм», «політичну неупередженість» тощо, які є характерними саме для організації та функціонування публічної служби, – отже це т.зв. «спеціальні» («особливі») принципи.

І, нарешті, ще один напрямок доктринального дослідження проблематики принципів службового права безпосередньо пов'язаний із аналізом одиничних принципів службового права, іноді ще можна зустріти й принципи публічної служби. Так, наприклад, принцип гендерної рівності (в

сучасних умовах «рівності», «недискримінації») в організації та функціонування служби в органах прокуратури досліджували у своїх роботах І. Лєскіна [113], принцип професіоналізму – Д. Татоян [186] тощо. Хоча роботи і присвячені лише окремим принципам, втім дозволяють з'ясувати їх ресурс, унікальність при визначеності всієї системи принципів службового права. Ще одним напрямком доктринального дослідження відповідного питання є їх аналіз в аспекті проблематики кодифікації адміністративного, і зокрема службового, законодавства, розробки і прийняття кодифікованого нормативно-правового акту, зорієнтованого на публічно-службові відносини (різні варіанти його назви – Службовий кодекс України, Кодекс про публічну службу, Кодекс про службу тощо), в окремому розділі якого мають бути закріплені принципи службового права. Саме в аспекті співвідношення службового права, службового законодавства, кодифікації відповідних положень про принципи й аналізуються останні у роботах, наприклад, Т. Коломоєць, М. Титаренко, Д. Припутня, Ю. Буланової, В. Колпакова, С. Ківалова, В. Столбового, Л. Біли-Тіунової та ін.), а, наприклад, у роботі Т. Коломоєць, Ш. Гаджієвої, безпосередньо присвяченій кодексу як джерелу адміністративного (а отже і його підгалузі – службового) права, взагалі подається детальний аналіз його можливої структури, а отже й відповідних положень, в яких пропонується закріпити принципи [97, с. 60-82]. Про роль і місце норм-принципів у відповідному кодифікованому нормативно-правовому акті зазначають у своїх роботах Т. Коломоєць [94, с. 135], Д. Припутень [149, с. 77-79], В. Галай [39, с. 9] та ін.

Варто, узагальнюючи все вищезазначене, стверджувати про те, що всі ці напрямки були характерними для всього періоду доктринального дослідження феномену зазначених принципів, щоправда, із акцентом на особливості того чи іншого періоду розвитку держави, особливостей державотворчих та правотворчих процесів.

Інша справа, що «домінуючим» був різний напрямок і це безпосередньо залежало від реалій розвитку правової науки,

державотворення, правотворення, вимог часу тощо. Якщо за «радянського періоду» розвитку правової науки «домінуючим» був напрямок аналізу принципів державної служби, тоді як з початком «етапу незалежності України» акцент уваги вчених-юристів, в т.ч. й вчених-адміністративістів концентрується на впровадженні «європейських принципів» правового регулювання в цілому та публічно-службових відносин зокрема, що у свою чергу актуалізує дослідження ресурсу окремих принципів як публічної (вже з'являються дослідження саме публічної служби) служби, так і сукупності норм права, які регулюють зазначені відносини, а також феномену самої такої сукупності норм права – службового права, а отже й основних засад її існування. Це дозволяє стверджувати, що, на відміну від більшості предметів наукового галузевого фахового дослідження саме для принципів службового права не є характерною т.зв. «домінуюча» тенденція посилення (при цьому поступового) спеціалізації наукового пошуку, яка простежується з роками і яку пропонується, як правило, зберегти й надалі. Для цього предмету наукового пошуку, скоріше за все, характерним є ефект т.зв. «маятниковості» концентрації уваги вчених-юристів та вчених-адміністративістів на дослідженні проблематики принципів службового (в т.ч. й аналогів, які існували раніше) права. Сутність такого «ефекту» полягає у повторюваності певних «базових» тенденцій у дослідженні принципів службового права, а саме: від ігнорування цього питання (лише узагальнене згадування, наведення переліку із дублюванням нормативно-правових положень відповідного змісту) й аж до більш-менш деталізовано аналізу окремих принципів трудового права. При цьому відсутність комплексних тематичних наукових досліджень, що є істотною прогалиною вітчизняної адміністративно-правової науки, що певним чином й зумовлює «дефектність» наукового базису для сучасної вітчизняної нормотворчості, безпосередньо пов'язаної із формуванням новітніх засад для правового регулювання публічних службових відносин.

Традиційним для сучасних галузевих правових наукових досліджень є авторське формування варіантів періодизації генези дослідження того чи іншого питання. Не є винятком із цього і принципи службового права. Повторюючись, що саме останні не були ще предметом комплексного дослідження вчених-адміністративістів, отже є лише варіанти умовно виділеної періодизації генези дослідження відповідних питань принципів державної служби, принципів публічної служби. Так, зокрема, як вже зазначалося, В. Галай пропонує таку періодизацію для генези дослідження у доктрині та закріплення у законодавстві принципів публічної служби: «1) період Козаччини, під час якого почали формуватися різні принципи, серед яких: законність, професіоналізм, компетентність, політична неупередженість, високий рівень патріотизму; 2) доба Української Народної Республіки, із закріпленням ... законності, професіоналізму, компетентності, патріотизму, поваги до прав, свобод інших націй, меншин; забезпечення прав і свобод громадян; 3) часи Української держави, коли законодавчо закріплено було ... служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність; 4) «радянська доба» ... заперечення комплексних попередніх напрацювань ... обґрунтування низки принципів «радянської державної служби» [39, с. 13]. Додатково виокремлює й п'ятий етап – незалежної України («сучасної України» [14, с. 13]) із формуванням нових європейських «клієнтоцентрованих» принципів. При цьому В. Галай намагається навіть запропонувати аналіз запропонованої генези, виокремлюючи особливість кожного етапу (хоча у попередніх положеннях, в основному, увагу зосереджує на переліках самих принципів, характерних для дослідження та закріплення кожного періоду, намагаючись продемонструвати вектори «руху» стосовно принципів) та тенденції такого «руху» дослідження й закріплення. «Доба Козаччини характеризувалася початком формування групи базових принципів державної служби. У часи Української Народної Республіки та Української держави П. Скоропадського ... сформовано систему принципів, які мають як спільні, так і відмінні риси

... з позицій лібералізму та консервативного націоналізму. У період державного управління Радянського Союзу ... від «відкидання» всіх попередньо визначених принципів та базування ... на основах політичної доцільності ... класової ненависті ... поступового обмеження реабілітації класичних цінностей державної служби на засадах юридичного позитивізму» [39, с. 22]. Аналізуючи сучасний період зазначеної генези, В. Галай визначає «... переосмислення їх під впливом адміністративної реформи, кращих сучасних міжнародних підходів ефективного публічного управління ... особливостей професійної діяльності різних груп представників публічної служби» [39, с. 22]. Отже, поступово простежується певний «перехід» змістовного наповнення доктринальних тематичних досліджень від суто принципів державної служби до принципів публічної служби, від «базових» положень засадничих принципів до спеціальних («особливих») й певні «коливання» у доктринальних дослідженнях феномену відповідних принципів. Положення В. Галай представляють певний інтерес в аспекті генези дослідження принципів публічної служби і їх можна, щоправда із певними уточненнями, використати як базу для аналогічного варіанту періодизації генези дослідження принципів службового права.

Цікавий (особливо в аспекті періодизації) пропонує варіант генези дослідження феномену службових правовідносин і у деякій мірі і засад їх правового регулювання В. Столбовий, про що вже зазначалося. Так, зосереджуючи увагу на генезі, відправною засадою для виокремлення етапів обирається IX століття й пропонується поділ аж до сьогодення. Так, наприклад, В. Столбовий зазначає, що в історичному вимірі «... варто умовно виділяти шість етапів в історіографії дослідження ... середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX-XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII-XIV ст.), українська козацька республіка (середина XVII ст.), Українська Народна Республіка, Україна (1917-1991 роки, сучасна Україна)» [184, с. 14]. При цьому новітній етап, а саме з 1991 року і до сьогодення також умовно пропонується розподіляти на кілька (а саме чотири) «історичні віхи» [184, с.

15], а саме 1994-1999 рр. – створення засад для розбудови сучасної моделі службових правовідносин ...; 2000-2004 рр. – виокремлення інститутів службових правовідносин в окремих сферах публічної служби; 2005-2010 рр. – подальший розвиток таких інститутів; з 2010 року й дотепер – етап системного реформування та модифікації інститутів ...» [184, с. 15]. При цьому вчений зазначає, що кожен етап є вельми специфічним, характеризуються концентрацією уваги на окремих засадах із «прив'язкою» до потреб періоду, викликів часу. Зокрема, саме для останнього підетапу шостого етапу генези характерним є «виокремлення якісно нових підходів до регулювання відносин ... в основу покладено принцип ефективності, стабільності, професіоналізму» [184, с. 15]. Варто погодитися із ним у тому, що в наявності «невід'ємний зв'язок генези дослідження у доктрині із історією розвитку державної служби загалом» [184, с. 31], а стосовно принципів службового права – й публічної служби в цілому.

Періодизацію генези дослідження принципів (щоправда, знову ж таки державної служби) пропонує у своїх роботах М. Германюк й дублює у спільній монографії із Т. Коломоєць. Так, зокрема, пропонується виділення виділити ти виділяти кілька етапів генези такого дослідження, а саме: 1) кін. ХІХ ст. – поч. 1917 р. із фрагментарними дослідження принципів, щоправда їх згадування при аналізі проблематики державної служби в цілому. До переліку таких принципів пропонується віднести: «... законність («чесність та безкорисливість і утримання від хабарів»), професіоналізм («відповідальне ставлення до обов'язків»), «вірність службі», «дисциплінованість», «організованість у праці»), доброчесність («добросовісність, «добру волю в здійсненні доручень»), гуманізм («старанність до загального блага»), а також ... верховенство права («людинолюбство», «заступництво невинному та скорботному», «рівний суд будь-якому стану») [7, с. 82]. Одразу ж варто зазначити, що, погоджуючись із можливістю виокремлення саме такого етапу генези дослідження принципів державної служби й із формуванням переліку таких принципів, тим не менш викликають певні занепокоєння спроби

вчених знайти і запропонувати співвідношення сучасного розуміння принципу (того чи іншого) публічної служби й його тогочасного аналогу. Аналіз її положень все ж таки свідчить про деякі «дефектні» підходи у розумінні, помилкове ототожнення (як-то, стосовно розуміння принципів добросовісності, законності). Втім щодо самої періодизації це не стосується і не впливає саме на характеристику етапів такого дослідження, розуміння їх особливостей. 2) етап з 1917 по 1940 рр., сутність якого пов'язана із «зміщенням» акцентів у доктринальному дослідженні принципів і взагалі питань державної служби «у бік науки трудового права» [98, с. 82], і, як наслідок, відсутність комплексних тематичних галузевих досліджень взагалі й з проблематики державної (в т.ч. й щодо принципів) служби. 3) з 1940 р. й до початку 90-х р. ХХ ст.. дослідження принципів державної служби як «глибоко ідеологізованого інституту» [98, с. 83], 4) 90 р. ХХ ст. – поч. ХХІ ст.. посилення засад спеціалізації окремих принципів державної служби із дублюванням нормативно-правових положень; 5) з поч. ХХІ ст. і до цього часу – «... запозичення європейських доктринальних правових положень, деталізація результатів досліджень принципів служби з виокремленням їх засад, змістовне та сутнісне оновлення переліку принципів служби, виокремлення нових принципів, критеріїв їх класифікації ...» [98, с. 83-84]. Як загальний висновок, формулюється положення про те, що у правовій науці сформовано стійку тенденцію до «... поступового звуження, посилення наукової спеціалізації дослідження зазначеної проблематики» [98, с. 190]. Достатньо цікавий підхід, хоча і незрозумілим є «вихідний етап» для дослідження, тобто чому саме кін. ХІХ ст., бо все ж таки аналіз роботи дозволяє стверджувати, що досліджуються наукові праці і ХVІІ і ХVІІІ ст.ст. Втім, це авторська позиція і її варто поважати, навіть якщо є певні запитання щодо її обґрунтованості та логічності. Цілком можна погодитися із вказівкою на особливість розвитку науки адміністративного права у 30-40-х рр. ХХ ст., періоду «заперечення» галузевої особливості, що не могло не вплинути і на дослідження проблематики принципів, в т.ч. й публічної служби. І, нарешті,

зосередження уваги лише на принципах державної служби, беззаперечно, не дозволяє охопити весь предмет наукового дослідження, в т.ч. й в аспекті генези такого дослідження.

Враховуючи вищезазначені варіанти як «базові», акцентуючи увагу на специфіці принципів саме службового права як підгалузі права, а не лише предмету його регулювання, можна запропонувати варіант періодизації дослідження принципів службового права, а саме: по-перше, з'ясувати, яким буде «вихідний засадничий етап», тобто, з якого моменту варто вести відлік історіографії. У цьому плані є два варіанти: а) почати з середньовіччя, з періоду Київської Русі, з періоду Козаччини чи іншого етапу; б) почати з новітнього етапу, періоду незалежної України, початку нових державотворчих та правотворчих процесів, які вже максимально наближені до службового права саме як елементу системи права України. І у цьому плані логічним вбачається саме останній варіант, бо мова йде не про принципи публічної служби або ж окремих її різновидів, а саме про принципи службового права. По-друге, сама періодизація дослідження має нерозривно пов'язуватися із особливістю розвитку вітчизняної правової, і зокрема адміністративно-правової науки, її пріоритетами, оновленням розуміння сутності, призначення, предмету тощо. Саме з урахуванням цього, можна запропонувати наступну умовно періодизацію генези дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці: 1 етап (1992-2003 рр.) з виокремленням понять «право про державних службовців», «право на службу» й фрагментарним згадуванням про засади публічно-службових правовідносин; 2 етап (2003-2007 рр.) 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 (2007-2017 рр.) 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) із поглибленим аналізом окремих принципів службового права у контексті оновленого розуміння адміністративного права, його системи принципів, обґрунтування потреби кодифікації службового законодавства, в т.ч. й норм-принципів, із акцентом на порівняльно-правові дослідження.

Отже, узагальнюючи все вищезазначене, варто умовно виокремити кілька домінуючих напрямків у дослідженні феномену принципів службового права, серед яких: а) безпосередньо пов'язаний із виділенням та аналізом принципів державної (у переважній більшості) служби як основного предмету регулювання; б) аналіз принципів в аспекті розгляду феномену самого службового права; в) аналіз принципів у контексті дослідження принципів галузі в цілому як складової системи принципів адміністративного права; г) аналіз одиничних принципів службового права; д) аналіз принципів службового права у світлі розгляду проблематики новітніх джерел адміністративного права та його підгалузей, проблематики кодифікації службового законодавства й закріплення норм-принципів. Всі умовно виділені напрямки доктринального дослідження принципів службового права були і є характерними для всього вищезазначеного варіанту періодизації генези дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці, щоправда, із акцентом на особливість того чи іншого періоду розвитку держави, особливостей державотворчих або ж правотворчих процесів. Домінування того чи іншого напрямку залежало від реалій часу, викликів державотворення та правотворення, пріоритетів розвитку правової та адміністративно-правової науки. Доцільним вбачається в умовах актуалізації питання визначення ролі і місця службового права у системі права України, кодифікації службового законодавства, поряд із можливістю збереження вищезазначених напрямків наукового тематичного дослідження, здійснення й комплексних досліджень задля формування новітнього наукового базису для сучасного нормотворення та

правозастосування у сфері відносин публічної служби й, насамперед, її засадничих положень.

1.3 Принципи службового права України: поняття, ознаки

Одразу ж варто зазначити, що у правовій науці проблематика принципів права взагалі та галузевих, підгалузевих, інституційних принципів права привертає увагу вчених-юристів вже досить давно й інтерес не згасає з часом, про що свідчить досить значна кількість наукових, в тому числі й дисертаційних робіт як теоретиків права, так і представників різних галузевих правових наук. Так, можна згадати роботи П. Рабіновича [162], С. Погребняка [143], Н. Оніщенко [133], М. Козюбри [84], А. Колодія [85], які безпосередньо присвячені проблематиці принципів права, їх загально-теоретичній характеристиці. Окрім того, можна навіть згадати роботи, присвячені окремим принципам права, детальному аналізу їх змісту (наприклад, роботи С. Головатого [45], С. Венгерова [36] тощо. При цьому можна навіть згадати роботи колективів авторів-представників різних галузевих напрямків, в яких вони досліджували зміст, особливості окремих принципів. Так, наприклад, принцип верховенство права став предметом комплексного наукового аналізу, результати якого зосереджено у двотомному тематичному виданні, підготовленому й випущеному друком Інститутом держави і права ім. В.М. Корецького НАН України [147], а також новітнє видання, підготовлене у рамках планів роботи експертів Центру дослідження проблем верховенства права та його втілення у національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія» за підтримки проєкту Офісу Ради Європи в Україні «Підтримка конституційних і правових реформ, конституційне правосуддя та допомога Верховній Раді у проведенні реформ, спрямованих на підвищення її ефективності в рамках Плану дій для України на 2018-2021 роки», мова йде

про видання «Мірило верховенства права (правосуддя) національного рівня: практика для України» [123].

Певну зацікавленість до принципів галузей, підгалузей та інститутів проявляють і представники галузевих правових наук. Так, наприклад, Ю.В. Баулин [24], В. Гоцелюк [41], О. Житний [61], Ю. Резник [165] детально аналізують принципи кримінального права, О. Петрова, О. Васильченко [32], В. Базов [21] – конституційного права, В. Городовенко [46], В. Антошкіна [20], А. Андрушко [17] – цивільного процесуального права, О. Басай [22], Р. Шишка [198], І. Шаркова [195] – цивільного права, Л. Лобойко [115], О. Кучинська [111] – кримінального процесу, О. Батанов [23], Н. Верлос [37], Н. Мішина [124] – муніципального права та ін. Не є винятком й вчені-адміністративісти, які також звертають увагу на принципи. Серед них: В. Авер'янов [4], А. Пухтецька [160, 161], Т. Коломоєць, П. Баранчик [96], Д. Лук'янець [116], А. Шарая [194], А. Рябченко [164], Н. Писаренко [141] та ін. При цьому й принципи службового права (щоправда, у різній варіативності їх аналізу, їх найменування, розподілу) також привернули увагу вчених-адміністративістів (наприклад, роботи Ю. Битяка [26], М. Германюк [43], С. Федчишина [190], Т. Аніщенко [18,19], С. Ківалова, Л. Біли-Тіунової [70] та ін.

Аналіз наявних джерел дозволяє стверджувати, що загальним для них є погляд на відповідну проблематику, починаючи з узагальненого підходу щодо розуміння «принципів», аналізу їх комплексного характеру й у подальшому «звуження» пошуку до з'ясування особливостей принципів галузі, підгалузі, інституту тощо. І дійсно, варто розпочати з того, що принципи привертають увагу представників не тільки різних галузевих правових наук, а й взагалі різних наук, що зумовлене особливістю самого змісту принципів, його комплексним характером. Аналіз словниково-довідникової, енциклопедичної літератури свідчить, що поняття «принцип» (від грецького «princĭpĭum» – початок, основа) означає «...основні, похідні положення будь-якої теорії, вчення, керівні ідеї, основні правила діяльності»

[172, С. 409], «основні, вихідні положення певного вчення, науки, теорії, погляду, теоретичної програми» [176, С. 1071], має давню історію, що підтверджується згадуванням про нього у роботах ще середньовіччя із акцентом на «їх коріння від давньофранцузького слова «*principe*», та латинського «*principium*», «*princeps*» – «лідер», «імператор» [161, С. 11]. Саме таке розуміння як основних, базових, засадничих положень сприйняття їх розуміння й у філософії [191, С. 76], й у економіці [57, С. 952], й у державному управлінні, публічному управлінні та адмініструванні [58, С. 561] й в інших науках, в тому числі й у правовій науці. Принципи права розглядаються й в якості «первинних джерел», які «...мають в якості першооснови конституційні засади, принципи ...мають враховувати також і принципи, що впроваджуються у світовому співтоваристві за допомогою міжнародно-правових актів» [96, С. 35]. Незважаючи на розмаїття визнань принципів, запропонованих представниками різних наук, сутність принципів залишається незмінною – «основні положення», «засадничі положення», «керівні ідеї», «теорія» тощо. Для їх позначення вживається цілий ряд слів («засади», «положення», «правило», «теорія» тощо), які, як слушно зазначає А. Шарая, яка детально аналізує їх зміст, варто розглядати синонімами [194, С. 13]. Це свідчить про те, що «ці слова є близькими за значенням, а отже їх цілком можна вважати синонімами» [194, С. 13]. Комплексний характер принципів зумовлюється їх «складним», «сукупним» змістом, можливістю застосування щодо різних сфер життя. У цьому сенсі варто згадати положення роботи А. Пухтецької, яка протягом тривалого часу детально досліджує проблематику принципів адміністративного права і яка запропонувала узагальнений варіант «базових» підходів до розуміння принципів, а саме: «як основоположної правди (істини), закону, доктрини або припущення, ...як загального правила, стандарту...; як визначеної наперед політики... способу дій; як основи або необхідної складової чи елементу, який визначає внутрішню будову...; як правило або закон щодо функціонування феноменів або механічних процесів» [161, С. 11].

Саме ці «базові» положення та комплексний характер й були сприйняті вченими-адміністративістами для з'ясування сутності, особливостей галузевих принципів – принципів адміністративного права та принципів підгалузевих та інститутів останнього. Однак, перед тим, як зупинитися на цьому питанні, доцільно все ж таки зазначити, що «базовими» положеннями для галузевих досліджень слугували роботи вчених-теоретиків права щодо розуміння принципів права взагалі. І це є цілком виправданим з огляду на те, що принципи службового права є різновидом принципів адміністративного права (як підгалузеві принципи у рамках галузевих принципів), а останні – різновидом принципів права (як галузеві принципи у рамках принципів права взагалі). І такий підхід сприймається більшістю вчених-юристів, які досліджують принципи права, їх різновиди, а саме: алгоритм дослідження виглядає наступним чином «принципи права – принципи галузі права – принципи підгалузі права – принципи інституту права». Т. Коломєць, П. Баранчик пропонують узагальнений варіант тих словосполучень, які використовуються у правовій, зокрема адміністративно-правовій, науці для позначення принципів, а саме: «засадничі (основні) ідеї, вимоги, положення ..., основоположні наукові ідеї, ...вихідні, об'єктивно зумовлені закономірності розвитку ... вихідні засади..., позитивні закономірності...» [96, С. 35]. Отже, у правовій науці принципи права розглядаються як «...такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності та підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю у і загальною значимістю, відповідають об'єктивній потребі побудови і зміцнення певного суспільного ладу» [33, С. 633]. Це визначення міститься у Великій українській юридичній енциклопедії, проте його основний зміст (щоправда, дещо іншою може бути подача зовнішнього формулювання, що жодним чином на зміст не впливає) сприйнятті вченими-теоретиками і знайшов свій вираз у формулюваннях, що закріплені на сторінках навчальних та наукових джерел. Так, зокрема, П. Рабінович

зазначає, що представляють собою «у стислому вигляді» концентроване відображення найсуттєвіших, соціально-змістовних властивостей права, ... його квінтесенцією, його «обличчя» [162, С. 102]. М. Козюбра принципи права розглядає як «багатогранне, багаторівневе та багатовимірне явище» [84, С. 144], автори підручника «Загальна теорія держави і права» за редакцією М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Петришина – «...основоположні засади, ідеї, наукові положення, які визначають загальну спрямованість та найбільш суттєві ознаки правового регулювання» [62, С. 193]. М. Козюбра уточнює свою позицію у підручнику «Загальна теорія права» й визначає принципи права як «...відправні ідеї, що визначають природу права, його призначення, найбільш важливі юридичні вимоги, творцями й адресатами яких є люди» [64, С. 69]. Цікавою є позиція С. Погребняка, який зазначає, що «...принципи права ...знаходять прояв через юридичну діяльність, й у юридичних актах знаходять лише своє підтвердження» [143, С. 7], що свідчить про те, що він акцент уваги робить на тому, що «принципи «живуть» у свідомості суб'єктів права» [143, С. 7]. Це й дозволило сформулювати своє визначення принципів права як «основоположних ідей права», що підтверджує нерозривний зв'язок «між принципами права і основним змістом права» [143, С. 7]. С. Алексєєв принципи права визначає як «...керівні ідеї, що характеризують зміст права, його сутність і призначення у суспільстві» [16, С. 131]. Одночасно він уточнює свою позицію, зазначаючи, що «...з одного боку, принципи виражають закономірності права, одночасно, з іншого боку, представляють собою найбільш загальні норми, які діють в усій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів» [16, С. 133].

Варто зробити уточнення своєї позиції, що, навіть не зважаючи на розмаїття формулювань принципів, й використання для позначення змісту цілого синонімічного ряду, все ж таки зміст принципів розуміється однаково, а отже «цей теоретичний базис» і варто використовувати у подальшому для з'ясування сутності принципів службового права як підгалузевих принципів права.

Варто звернути увагу на коректність використання для позначення цього правового феномену словосполучення «принципи права», з огляду на те, що непоодинокими є випадки використання для їх позначення й іншого словосполучення, а саме «правові принципи». Так, наприклад, на це звертає увагу А. Шарая із посиланням на роботи В. Котюка [194, С. 22-23; 64, С. 48]. З ними варто погодитися у тому, що ці словосполучення не варто використовувати як синоніми, бо «...вони мають різне змістовне навантаження, співвідносяться один з одним як причина і наслідок» [194, С. 23]. Це можна пояснити тим, що правові принципи фактично «виникають задовго до виникнення системи права і законодавства... Ті правові принципи, які закріплюються у системі права, законодавстві, переходять у принципи права. Правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права..., це – категорії суспільної правосвідомості і вони ...не завжди виражені в системі права і у правових нормах» [64, С. 54]. Фактично без них не може бути системи права. Отже, враховуючи змістовну різноманітність вищезазначених правових явищ, доцільно все ж таки у межах цього дослідження вживати словосполучення «принципи права».

Різновидом галузевих принципів права є принципи адміністративного права. Аналіз наявних джерел дозволяє стверджувати про те, що спостерігається певна уніфікація поглядів на розуміння у середовищі вчених-адміністративістів принципів адміністративного права. Так, зокрема, автори підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Зуй зазначають, що принципи є тим «підґрунтям», на якому ґрунтується вся галузь, це «активний центр, спроможний виконувати провідну і керуючу роль у формуванні та розвитку адміністративного права» [15, С. 33]. В. Авер'янов в підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» зокрема зазначає, що принципами є «засадничі ідеї, положення, вимоги, які характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності розвитку і визначають напрямки і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [9, С. 80]. В.

Колпаков у свою чергу зазначає, що принципи адміністративного права – це «...позитивні закономірності, наукою та практикою, закріплені у правових нормах, або ж узагальнення чинних у державі правил» [103, С. 18]. Цілком слушним є уточнення стосовно закономірностей та узагальнень. Не менш цікавим виглядає й визначення, запропоноване авторським колективом на чолі із В. Галуцько підручника «Адміністративне право України. Повний курс», а саме: «принципи адміністративного права – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права і свободи людини, нормальне функціонування громадянського суспільства» [11, С. 63]. Хоча у науці адміністративного права й надано позитивну оцінку цьому визначенню [194, С. 65], втім у повному обсязі погодитися з цим, напевно чи можливо, оскільки воно виглядає, з одного боку, дещо узагальненим (наприклад, вказівки на «суб'єктів адміністративного права» зумовлює потребу уточнення, хто ж є такими), з іншого боку, виглядає дещо «розмитим» як для галузевого визначення, вказівка на «діяльність суб'єктів адміністративного права» безперечно посилює спеціалізацію, втім інші уточнення, а саме на: «забезпечення прав і свобод людини і громадянина» та «нормальне функціонування громадянського суспільства та держави» не лише не містять вказівки на галузеву особливість принципів, а й є занадто узагальненими та передбачають наявність оціночного поняття – «нормальне» (це яке?). Втім для більшості галузевих доктринальних фахових визначень все ж таки характерною є визначеність або ж абсолютна, або ж відносна, щоправда із акцентом саме на галузевий характер правового явища. Так, наприклад, Т. Коломоець у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» зазначає, що принципи адміністративного права – це «...основоположні наукові ідеї, об'єктивно обумовлені та стабільні, відповідно до яких сформована вся система адміністративного права, які характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку та визначають напрями адміністративно-правового

регулювання суспільних відносин» [87, С. 46]. І це є цілком виправданим і в контексті уточнення галузевого спрямування принципів і їх самого розуміння як «ідей». Не менш цікавим виглядає й визначення, запропоноване авторським колективом підручника «Курс адміністративного права України» за редакцією В. Коваленка, а саме: «принципи адміністративного права – це керівні засади, які визначають зміст і спрямованість адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [110, С. 34]. Відповідне визначення можна зустріти й в інших редакціях цього підручника, що вийшли друком пізніше й за загальною редакцією В. Колпакова О. Кузьменко. Проте вказівка у них на особливість саме галузевого регулювання зберігається, що є виправданим для формулювання визначення саме принципів галузі права. Авторський колектив підручника «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю. Битяка, як одного із новітніх навчальних галузевих фахових джерел визначає принципи адміністративного права як «вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формуються і функціонують система та зміст цієї галузі права» [14, С. 29]. Варто погодитися із ним у тому, що запропоноване визначення не претендує на всебічність, проте «служує орієнтиром, підкреслюючи те найважливіше, що ...варто враховувати» [14, С. 29], коли мова йде про галузь права. Т. Коломоєць, П. Баранчик у монографії «Принципи адміністративного права», формулюючи визначення принципів адміністративного права, зазначають, що важливо зробити вже у самому визначенні вказівку на обов'язкові їх ознаки, які і формують їх ресурс. Саме тому у визначенні пропонується розглядати принципи адміністративного права як «імперативні, безумовні, універсальні, закріплені у нормах права (зокрема адміністративного права) положення, які у загальних рисах окреслюють правила поведінки його суб'єктів і яким повинні відповідати адміністративно-правові норми» [96, С. 44]. Варто стверджувати, що саме перерахування ознак принципів є цілком слушним, бо дозволяє усвідомлювати їх унікальність і на це вже звертається увага вчених-адміністративістів [194, С. 89]. Проте дещо спрощеним

виглядає використання у формулюванні словосполучення «у загальних рисах».

Не можна оминати увагою й визначення, запропоновані представниками Київської наукової школи адміністративного права, а саме визначення, які можна знайти у підручниках та навчальних посібниках із Загального адміністративного права. Так, наприклад, Р. Мельник та В. Бевзенко вважають принципи адміністративного права «меганормами, на підставі яких розвиваються «звичайні» норми адміністративного права» [122, С. 65], це «...певне поєднання норм, ідей, теорій, які покладені в основу адміністративного права..., вони розвиваються одночасно із розвитком адміністративного права... хоча іноді можуть і випереджати його розвиток» [122, С. 65]. Безперечно, не можна забувати і про положення, сформульовані А. Пухтецькою стосовно розуміння принципів адміністративного права, а саме: принципи адміністративного права – це «...основа для визначення цілей, завдань, функцій та компетенції органів влади..., основоположні витоки, засади, невід’ємні положення, презумпції, що визначають правила закріплення та розподілу компетенції..., орієнтир і правові засади правового регулювання...; систематизовані підсистеми вимог до діяльності органів..., засоби забезпечення реалізації загальних прав і свобод, міжнародних і європейських принципів і стандартів в національній правовій системі..., складова правової системи...; вид норм адміністративного права; підстава вступу в адміністративно-правові відносини...; стандарт діяльності службовців...; мета, завдання, що закріплені в загальних засадах діяльності органів...; тощо» [161, С. 37-38]. Достатньо розширене, комплексне визначення, що є результатом багаторічного дослідження питань принципів адміністративного права і достатньо деталізоване, що дещо ускладнює його сприйняття. Втім варто зазначити, що А. Пухтецька намагалася їх визначити з акцентом на специфіку предмета адміністративного права, а отже відобразити галузеву особливість.

Узагальнюючи все наведене, можна стверджувати, що визначення принципів галузі права містять у собі вказівку на галузевий характер принципів, на галузеву їх спрямованість. Отже і при деталізації дослідження у напрямку посилення його спеціалізації для визначення принципів службового права варто дотримуватися цієї тенденції. З огляду на саме поняття «принципи службового права» доцільним вбачається поєднання двох складових, а саме: «принципи» та «службового права». Якщо щодо першого варто врахувати положення, які вже сформульовані у правовій науці стосовно принципів права взагалі, принципів галузей і принципів підгалузей, тоді як для другого – обов'язково зробити акцент на сферу регулюючого впливу, на під галузевий характер цих принципів.

Саме тому, можна звернути увагу на наявні вже у вітчизняній правовій науці визначення принципів службового права, принципи публічної служби та інших дотичних правових явищ. Так, наприклад, В. Галай, досліджуючи проблематику формування сучасної концепції принципів публічної служби в адміністративному праві України, зазначає, що вони представляють собою «...історично усталені засади публічної (державної) служби, що зазначають переосмислення під впливом адміністративної реформи й краще сучасних міжнародних підходів ефективного публічного урядування, а також особливостей професійної діяльності різних груп представників публічної служби» [39, С. 22]. Цікаве, проте дещо «модифіковане» визначення, «переобтяжене» вказівкою на їх змінність в реальних умовах. Хоча, з іншого боку, з огляду на мету роботи В. Галай щодо формування саме нової концепції принципів, таке уточнення є цілком логічним. Отже, відзначимо певну «прогресивність» визначення, проте одночасно й зазначимо, що мова йде про публічну службу як правовий феномен і її принципи, а для цього дослідження варто акцент уваги зробити на принципи підгалузі адміністративного права – службового права.

Аналогічний підхід демонструє, наприклад, і В. Столбовий, аналізуючи службові правовідносини у сфері національної безпеки України, зазначаючи,

що це засадничі начала, «дотримання яких є важливим чинником ефективної діяльності органів державної влади щодо їх якісного функціонування...» [185, С. 14]. Щоправда, В. Столбовий, навіть пропонуючи певний перелік цих принципів, не наводить, на жаль, авторського їх визначення, обмежуючись лише вказівкою на їх розуміння як засадничих начал.

Ю. Битяк у монографії «Державна служба в Україні: організаційно-правові засади», хоча безпосередньо принципи не виокремлює й в систематизованому вигляді не досліджує, втім він згадує їх при аналізі правового статусу службовця та його елементів організаційно-правових питань служби й розглядає їх в якості «основоположних засад», «фундаменту», «базису», «вихідних положень», «ідей» для врегулювання зазначених відносин [26]. Т. Желюк розглядає принципи державної служби як «базові ідеї, які відображають закономірності становлення та розвитку державної служби, напрями реалізації компетенції, завдань, функцій державних органів, повноважень державних службовців, зумовлюють цінності та соціальну значимість функціонування інституту» [60, С. 31]. Безперечно, хоча це визначення стосується лише державної служби, проте його можна поширити і на публічну службу в цілому, дещо модифікувавши зміст і розглядаючи службу як сферу засадничого прояву відповідних принципів. Майже аналогічне за змістом визначення формулюють у своїх роботах О. Лазор [112], С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова у науково-практичному коментарі до Закону України «Про державну службу» [70, С. 53], а також Т. Коломоець та М. Германюк у монографії «Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти» [98, С. 42]. Щоправда, цікавим є те, що вони намагаються запропонувати відповідне визначення саме як підгалузі адміністративного права, хоча й дещо спрощено підходять до вибору словосполучень для формулювання змісту.

Отже, цілком логічно було б розглядати принципи службового права як об'єктивна сформовані засадничі закономірності, ідеї, положення, які

визначають регулювання суспільних відносин, безпосередньо пов'язаних із публічною службою.

Для уточнення реального змісту принципів службового права як підгалузі адміністративного права цілком доцільним вважається виокремлення їх ознак, які й визначають особливість таких принципів. Відсутність комплексних досліджень наукового характеру, безпосередньо присвячених принципам службового права, обумовлює потребу аналізу наявних джерел, хоча і присвячених дотичним питанням, проте положення яких можуть слугувати підґрунтям для формулювання переліку ознак принципів службового права.

Так, наприклад, О. Кузьменко, аналізуючи галузеві принципи права, зазначає про те, що вони мають бути такими, що: «...є одним із об'єктивних показників, що і надає можливість виділяти галузь...; ...повинні володіти можливістю взаємодіяти ...з принципами, які стоять в одній галузевій площині; ...володіти можливістю взаємодіяти... з відповідними принципами вищого та нижчого порядків; яким... відведена своя вагома роль у характеристиці галузі права... цілої системи права; ...які відображають ті риси права, які є найбільш суттєвими, мають політичне, суспільне, юридичне значення...» [202, С. 147]. Т. Гарасимів обмежується просто перерахуванням «найбільш характерних ознак» принципів права, до яких відносить: «...об'єктивну зумовленість, історичний, ідеологічний характер, вищу імперативність, універсальність та загальну значимість, регулятивний характер, однопорядковість із сутністю права, взаємозв'язок та єдність стосовно норм права» [42, С. 14-15]. Р. Мельник, В. Бевзенко також намагаються запропонувати ознаки принципів права, до яких віднести: «системоутворюючу роль, роль орієнтиру для розвитку норм адміністративного права, ... основоположну засадничу роль для судового контролю над адміністративними діями; ... засобу заповнення прогалини у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [122, С. 66]. Дещо схожу за змістом демонструють позицію й члени авторського

колективу підручника «Адміністративне право України. Повний курс», а саме: «... їх цільове спрямування на забезпечення прав, свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави; ...узагальненість та стабільність...; керівна роль настанов...; прогресивність» [11, С. 39-40]. А. Шарая до ознак принципів (щоправда, адміністративно-процедурного права) пропонує віднести: «наявність специфічної сфери впливу, універсальність, загально значущість, регулятивність, соціальну обумовленість, нормативну урегульованість, системність, основоположність, стабільність, прогресивність, непорушність» [194, С. 114-115].

Деякі ознаки принципів публічної служби, щоправда без їх виокремлення та детального аналізу, проте у розумінні елементу системи адміністративного права, розглядають у своїх роботах В. Галай (наприклад, системність, об'єктивну обумовленість, стабільність [39, С. 13-18], В. Столбовой [184, С. 14], Т. Аніщенко [18, с. 7-10] та ін.

Акумулюючи все вищезазначене та з акцентом на особливість службового права як підгалузі адміністративного права, можна запропонувати для визначення переліку ознак принципів службового права враховувши положення правової науки щодо ознак принципів права, принципів адміністративного права, принципів публічної служби, зосередити увагу на тому, що це принципи підгалузі адміністративного права. На підставі цього можна запропонувати наступний перелік ознак принципів службового права. Це: а) універсальність, що полягає у тому, що «вони пронизують всю правничу матерію ... враховуються у будь-якій правовій ситуації» [202, С. 11], отже для будь-яких публічно-службових відносин, для будь-яких різновидів публічної служби, для будь-яких питань врегулювання відносин публічної служби; б) засадничий характер, що зумовлює їх роль як «фундаменту», «бази» для регулювання всіх без винятку відносин публічної служби. Саме вони слугують базою для прийняття інших норм службового права, визначення їх змісту, спрямованості. Саме тому їх і називають

«засадами», «векторами», «закономірностями». Вони фактично «відрізняються верховенством по відношенню до інших норм права» [194, С. 110], норм службового права, які мають ґрунтуватися на цих нормах і не суперечити їм. Можна погодитися із твердженням про те, що саме ця ознака принципів «визначає їх зміст, сутність та правомірність; принципи можуть бути підставою для зміни окремих норм» [194, С. 110]. Фактичне закріплення засадничої ролі принципу верховенства права істотно вплинуло на регулювання всіх відносин публічної служби, на пріоритетність інтересів, на модифікацію змісту всіх норм службового права. в) імперативність, яка передбачає обов'язковість підпорядкування виконанню приписів, що є цілком зрозумілим з огляду на предмет регулювання службового права. Це стосується й вступу на всі види публічної служби, і вимог щодо проходження служби, дотримання вимог, заборон й вимог вимагати від суб'єктів владних повноважень дотримуватися приписів стосовно публічних службовців (стосовно забезпечення просування по службі, підвищення кваліфікації за рахунок бюджетних коштів, створення сприятливих вимог для служби тощо). Імперативність фактично полягає у тому, що «...відхилення від основних засад, які вони проголошують, є неприпустимим за жодних обставин, ці положення не можуть бути змінені ні за домовленістю учасників, ні за волею одного суб'єкта, їх зміна допускається лише закріпленням іншого положення у нормах права» [96, С. 39]. Незважаючи на певну модифікацію доктринального розуміння методу правового регулювання щодо адміністративного права в цілому (наприклад, роботи В. Юровської [201], що повним чином впливає і на метод службового права з огляду на те, службове право використовує метод галузі в цілому, певне розширення сфери регулюючого впливу т.зв. диспозитивного змісту (наприклад, щодо відносин патронатної служби [137, С. 28-36]), втім імперативність була і залишається «базовою» для принципів службового права, для цих засадничих, незмінних, домінуючих, основоположних приписів. Якщо мова йде про служіння Українському народу, про політичну неупередженість,

отже й правила поведінки щодо вступу, проходження, припинення служби мають базуватися на цих «жорстких» правилах. І навіть мову можна вести про «найвищу їх імперативність» по відношенню до решти норм службового права. г) соціальна зумовленість, тобто ці положення «...відображають закономірності соціального життя, на яких побудовано правова система та всі її елементи» [194, С. 105]. Отже, ця ознака фактично означає, що принципи службового права відображають ті тенденції, які є характерними для суспільства в даний період його розвитку. Якщо мова йде про пріоритет прав людини і громадянина, про розгляд особи як найвищої соціальної цінності держави (ст. 3 Конституції України), отже такими мають бути і принципи службового права і їх «базовий» принцип, першооснова – принцип верховенства права, а також решта принципів, як-то: недискримінації, відповідальності за прийняті рішення, вчинені дії, добросовісності, підконтрольності тощо. д) формальна визначеність (інколи можна зустріти й інший аналог – «нормативну закріпленість» або «нормативно урегульованість»), що обумовлює набуття принципами всіх ознак норми права, а отже й обов'язковості. До моменту нормативного закріплення, принципи існують як наукові ідеї, положення, концепції, постулати, проте їх дотримання, виконання, використання та застосування (всі форми реалізації) не передбачені, вони є «перспективними джерелами» службового права, а це вже не у повній мірі узгоджується із їх призначенням. Щоправда, важливо не просто забезпечити формальну визначеність, а саме «якісну» формальну визначеність, бо від цього буде залежати й розуміння принципів і їх застосування. Саме тому позитивною практикою варто вважати закріплення у законодавчих актах в окремих статтях не лише самого переліку принципів, а й їх визначень. Особливо варто зосередити увагу на положеннях Закону України «Про державну службу» із постатейним унормуванням окремих принципів. Щоправда, у разі кодифікації службового законодавства унормування визначень всіх принципів публічної служби буде вкрай позитивною практикою. е) загальнообов'язковість, тобто поширення на всіх

без винятку суб'єктів публічного службових правовідносин, на всі різновиди публічної служби. Це, у свою чергу, свідчить на користь багаторазового застосування таких приписів, бо «не адресність», а точніше неперсоніфікованість забезпечує її «адресність до багатьох поіменно не перерахованих» [194, С. 104]. Обов'язковість відповідних положень для всіх зумовлює їх невичерпність. є) стабільність, що зумовлене самим їх змістом, природою та призначенням. На відміну від окремих норм службового права (наприклад, щодо особливостей вступу на службу, присвоєння рангів, просування по службі тощо), принципи змінюються із зміною соціальних викликів, умов нашого життя, а це вже більше тривалий термін, що й обумовлює певну стабільність (сталість) цих положень. Для того, щоб унормувати принцип верховенства права та всі його елементи знадобилися роки й для визначення його пріоритетності разом із змінами положень Основного закону держави. ж) примусова забезпеченість або ж інша її назва – непорушність передбачає наявність механізму реагування з боку держави на будь-які порушення цих положень, а також відповідне реагування й у випадку порушення державою таких приписів по відношенню до публічних службовців. Мова йде не лише про відповідальність у всьому прояві розмаїття її видів, а й примусу в цілому. І неважливо про який саме принцип йде мова – про рівність, про добросовісність, про підконтрольність, про справедливість тощо. Задля їх дотримання передбачено механізм примусового забезпечення. з) прогресивність, що передбачає урахування принципами здобутків історії, в тому числі й зарубіжної, для ефективного регулювання відповідних суспільних відносин. Все частіше виокремлюється уся ознака принципів у правовій науці і не є винятком із цього і принципи службового права, бо ідеали добросовісності, справедливості, рівності, пріоритетності публічних інтересів – це ті здобутки правової історії, які закріплені на сьогоднішній день як принципи службового права України. і) орієнтованість на задоволення публічного інтересу під час публічно-службової діяльності, тобто мова фактично йде про специфічну сферу їх

регулюючого впливу і це є цілком виправданим з огляду на підгалузевий предмет регулювання й підгалузевий характер відповідних принципів; к) системність, яка полягає у тому, що принципи службового права не існують окремо один від одного, взаємодоповнюють один одного, перебувають між собою у зв'язках й утворюють єдине ціле; зміна будь-якого елемента впливає і на всю систему в цілому, а отже і на всі принципи і на зв'язки між ними. Поява нового принципу, його виокремлення або ж модифікація їх змісту (як-то: пропорційність у змісті верховенства права) певним чином впливає і на зміст всіх принципів (і стосовно недискримінації, і підконтрольності, і справедливості тощо). Всі ці ознаки доповнюють одна одну й у сукупності формують ресурс принципів службового права. Серед ознак принципів у правовій науці виділяється їх регулятивна спрямованість, проте повністю погодитися із цим не можна, бо вони «...мають як регулятивну, так і охоронну спрямованість ...забезпечення єдності правового регулювання» [96, С. 39].

Отже, принципами службового права можна вважати універсальні суспільно зумовлені, загальнообов'язкові, закріплені у нормах службового права, стабільні, імперативні, прогресивні приписи (ідеї, закономірності, засади), що регулюють відносини, безпосередньо пов'язані із реалізацією та захистом публічного інтересу під час публічної служби. Унікальність принципів службового права зумовлена їх ознаками, серед яких пропонується виділяти: універсальність, засадничий характер, імперативність соціальну обумовленість, стабільність, формальну визначеність, загальнообов'язковість, примусову забезпеченість, прогресивність, орієнтованість на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу під час публічної служби.

Висновки до розділу 1

1. Запропоновано наступне визначення службового права як сфери об'єктивізації його принципів – це сукупність правових норм, безпосередньо пов'язаних із регламентацією організації та функціонування публічної служби, забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах й наділених для цього певним обсягом публічно-владних повноважень. Службове право варто розглядати в якості підгалузі адміністративного права з огляду на наявність унікального предмету регулювання, проте відсутність самостійного методу правового регулювання й використання для регулювання методів адміністративного права. На користь відсутності галузевого характеру службового права свідчить й специфіка його джерельної бази, а саме багатоманіття й чисельне домінування законодавчих та особливо підзаконних нормативно-правових актів, відсутність кодифікованого службового нормативно-правового акту. Функціональне призначення службового права реалізується завдяки наявності системи загальних (політичної, економічної, соціальної) та спеціальних (регулятивних та охоронних) функцій. Для з'ясування реального змісту службового права, його особливості пропонується розглядати його систему, поряд із традиційним варіантом «підгалузь – інститут – норма права», й в аспекті виокремлення Загального службового права (загальні положення публічної служби, принципи, вступ, службова кар'єра, припинення, заохочення, відповідальність тощо), Особливого службового права (норми, що визначають специфіку регулювання окремих різновидів публічної служби), а також Матеріального службового права та Процедурного службового права, Регулятивного службового права та Охоронного службового права, із усвідомленням умовності такого поділу та наявності у системі службового права всіх обов'язкових ознак системи.

2. Пропонується умовно виокремити кілька домінуючих напрямків у дослідженні феномену принципів службового права у вітчизняній

адміністративно-правовій науці, серед яких: а) безпосередньо пов'язаний із виділенням та аналізом принципів державної (у переважній більшості) служби як основного предмету регулювання; б) аналіз принципів в аспекті розгляду феномену самого службового права; в) аналіз принципів у контексті дослідження принципів галузі в цілому як складової системи принципів адміністративного права; г) аналіз одиничних принципів службового права; д) аналіз принципів службового права у світлі розгляду проблематики новітніх джерел адміністративного права та його підгалузей, проблематики кодифікації службового законодавства й закріплення норм-принципів. Всі умовно виділені напрямки доктринального дослідження принципів службового права були і є характерними для всього вищезазначеного варіанту періодизації генези дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці, щоправда, із акцентом на особливість того чи іншого періоду розвитку держави, особливостей державотворчих або ж правотворчих процесів. Домінування того чи іншого напрямку залежало від реалій часу, викликів державотворення та правотворення, пріоритетів розвитку правової та адміністративно-правової науки. Доцільним вбачається в умовах актуалізації питання визначення ролі і місця службового права у системі права України, кодифікації службового законодавства, поряд із можливістю збереження вищезазначених напрямків наукового тематичного дослідження, здійснення й комплексних досліджень задля формування новітнього наукового базису для сучасного нормотворення та правозастосування у сфері відносин публічної служби й, насамперед, її засадничих положень.

Запропоновано наступну умовно періодизацію генези дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці: 1 етап (1992-2003 рр.) з виокремленням понять «право про державних службовців», «право на службу» й фрагментарним згадуванням про засади публічно-службових правовідносин; 2 етап (2003-2007 рр.) 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 (2007-2017 рр.) 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) із поглибленим аналізом окремих принципів службового права у контексті оновленого розуміння адміністративного права, його системи принципів, обґрунтування потреби кодифікації службового законодавства, в т.ч. й норм-принципів, із акцентом на порівняльно-правові дослідження.

3. Принципами службового права запропоновано вважати універсальні суспільно зумовлені, загальнообов'язкові, закріплені у нормах службового права, стабільні, імперативні, прогресивні приписи (ідеї, закономірності, засади), що регулюють відносини, безпосередньо пов'язані із реалізацією та захистом публічного інтересу під час публічної служби. Доведено, що унікальність принципів службового права зумовлена їх ознаками, серед яких пропонується виділяти: універсальність, засадничий характер, імперативність соціальну обумовленість, стабільність, формальну визначеність, загальнообов'язковість, примусову забезпеченість, прогресивність, орієнтованість на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу під час публічної служби.

РОЗДІЛ II. ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ: КЛАСИФІКАЦІЯ, СИСТЕМА ТА ХАРАКТЕРИСТИКА

2.1 Класифікація принципів службового права та їх система

Для з'ясування змісту, призначення принципів службового права цілком логічною є їх класифікація, тим більше, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці це питання ґрунтовно не досліджується, що й актуалізує відповідне прагнення для усунення, а точніше відновлення прогалини у доктрині. Почати варто з того, що класифікація «відіграє важливу роль у процесі дослідження будь-якого явища, оскільки є найважливішим засобом теоретичного пізнання об'єкта дослідження, виявлення його внутрішніх та зовнішніх властивостей, а також спрощує його розгляд як певної системи зі стійкими зв'язками внутрішнього та зовнішнього характеру» [139, с. 12], для «усвідомлення сутності, призначення його» [149, с. 13]. Аналіз словниково-довідникової, енциклопедичної літератури дозволяє з'ясувати, що класифікація (від lat. «classic» – «розряд», «клас», «facio» – «роблю») – це «... розподіл предметів, явищ або ж понять на класи, групи за спільними ознаками, властивостями» [201, с. 109]; «розбивання множини будь-яких об'єктів (елементів) на групи (підмножини), ... кожна з яких може ... бути поділена аналогічним чином на підмножини» [189]; «система супідрядних понять (класів об'єктів) тієї або є іншої галузі знань чи діяльності людини, яка використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів» [200], «система розподілення по групах відповідно до наперед визначених ознак» [34, с. 702]. Варто погодитися із А. Шарою, що «класифікація етимологічно полягає у розподілі об'єктів за окремими критеріями на певні види для визначення зв'язків між ними та для орієнтації у багатоманітті видів» [194, с. 145]. Більше того, варто підтримати Ю. Пирожкову у тому, що класифікація

(будь-яка і принципів службового права зокрема, бо не є винятком із цього правила) має як теоретичне, так і практичне значення. Перше «забезпечує логічність та послідовність дослідження певного явища ... друге ... – забезпечення наукового підходу (дотримання принципу науковості) у дослідженні явища, логічної ви будови наукового матеріалу, виявлення глибинних зв'язків між об'єктами, узагальнення висновків та прогнозів» [140, с. 141]. Також цілком слушними виглядають й положення, запропоновані О. Адамовою, які присвячені питанням правової класифікації, втім цілком є прийнятними і для класифікації принципів службового права. Мова йде про те, що «... класифікація представляє собою складний механізм, природний інструмент пізнання реальної дійсності, своєрідне джерело знання про неї ..., дозволяє пізнати об'єктивно існуючі закономірності, де кожен ... об'єкт отримує певну правову оцінку ..., відбувається теоретичне осмислення різних правових явищ і встановлюється їх відповідність емпіричному матеріалу ... класифікація має важливе теоретичне і практичне значення, бо вона є одним з елементів людської діяльності, в т.ч. і науковою» [6]. Не є винятком із цього й принципи службового права. Варто пам'ятати, що будь-яка класифікація передбачає усвідомлений підхід до виокремлення критерію такого поділу, що й дозволяє запропонувати такі різновиди, які дійсно дозволяють з'ясувати всю унікальність принципів службового права. «Однією з головних умов будь-якої класифікації є вибір правильного критерію (підстави), за допомогою якого у категорій і класів залишаються усі сутнісні ознаки основного явища, але і з'являються інші, які відрізняють їх від наступних» [6]. Важливим є критерій («мірило», «підстава для оцінки», «визначення чогось» [35, с. 588]) для проведення дійсно ефективної, логічної класифікації, можна навіть вести мову про «правильну класифікацію» [189]. При цьому варто пам'ятати, що «правильна класифікація «досягається лише у том випадку, коли: «а) підмножини, на які розділено множину, не повинні перетинатися; б) в сумі підмножини повинні дати вихідну множину класифікованих об'єктів; в) кожен елемент повинен входити до певного

одного класу; г) поділ множини на групи повинен здійснюватися за однією ознакою» [189].

Як вже зазначалося, саме класифікації принципів службового права, виокремленню їх різновидів у вітчизняній адміністративно-правовій науці приділено, на жаль, мало уваги. Натомість, чимало положень, безпосередньо присвячених принципам (та їх різновидам) публічної служби та окремих її видів. З огляду на те, що саме відносини публічної служби є предметом регулювання службового права, варто, насамперед, зупинитися на тих варіантах класифікації принципів публічної служби та її різновидів, які вже виокремлюються, враховуючи їх при формуванні класифікаційного поділу принципів службового права.

Так, наприклад, Т. Коломєць та М. Германюк у монографії «Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспект» [97] не тільки аналізують положення вітчизняної (щоправда, не всі, проте це дозволяє все ж таки виявити певні тенденції) адміністративно-правової доктрини з відповідного питання, а й обґрунтовують, що варто підтримати, доцільність комплексного підходу до класифікації, із виокремленням різних критеріїв. Не зважаючи на те, що вони зосереджують увагу лише на принципах державної служби, проте, з огляду на її значимість, все ж таки варто стверджувати, що у більшості своїй ці положення фактично демонструють «базові» підходи з цього питання у правовій, і зокрема галузевій, доктрині.

Так, зокрема, цілком слушно зроблено уточнення щодо важливості і доцільності класифікації принципів, а саме «... для уніфікації, систематизації та групування їх» [97, с. 43]. «Класифікація представляє собою особливий випадок застосування логічної операції щодо поділу обсягу поняття на види, групи» [97, с. 43] і саме тому, обираючи критерії для класифікації варто пам'ятати, що це мають бути «... найбільш суттєві ознаки та властивості явищ, що розкривають зміст та сутність явища» [97, с. 43]. З огляду на це, у

літературі цілком можна виділити декілька «базових» підходів до класифікації принципів державної служби. Серед таких: виокремлення конституційних принципів, які закріплені у Конституції України й фіксують «основні, найбільш загальні шляхи розвитку служби» [97, с. 44], та інших принципів. Стосовно останніх спостерігається певне розмаїття підходів. Якщо перші виділяють у своїх роботах майже всі вчені-адміністративісти (наприклад, Ю. Битяк, С. Ківалов, Т. Коломoeць, Л. Біла-Тіунова, О. Кузьменко, В. Колпаков та ін..) й вчені-теоретики права (наприклад, О. Петришин), тоді як щодо другої групи спостерігається розмаїття підходів і це пояснюється тим, що різними є критерії для їх виокремлення і на це справедливо звертається увага у роботі Т. Коломoeць, М. Германюк. Так, із посиланнями на роботи С. Ківалова, Л. Біли-Тіунової, В. Малиновського та ін., зазначається, що в якості другої групи пропонується виокремлення організаційно-функціональних принципів, «які закріплені у спеціальних нормативно-правових актах про службу й регламентують специфічні відносини службового характеру» [97, с. 44]. Аналогічний поділ, із використанням такого ж критерію – джерела закріплення та безпосереднього предмету регулювання (комплексний критерій), пропонує Т. Коломoeць і у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» [87, с. 124-125], зазначаючи про зростаючу роль європейських принципів служби. Дещо іншу (деталізованішу) позицію щодо другої групи принципів демонструє І. Данильєва, яка пропонує розділяти їх на дві окремі групи, виокремлюючи тим самим, поряд із конституційними, й організаційні («принципи організації») та функціональні («принципи функціонування служби») [51, с. 11], зазначаючи, що критерієм для такого поділу має слугувати «спрямованість змісту або цільового призначення принципу» [51, с. 12].

Не розмежовуються організаційні та функціональні принципи, а розглядаючи їх як єдину групу – «організаційно-функціональні», Є. Черноног все ж таки виокремлює третій різновид принципів, а саме «етичні», які слугують «етичною базою державної служби» [192, с. 200], і саме до цієї

групи відноситься: «патріотизм, служіння українському народу; політичну нейтральність, гуманізм і соціальну справедливість» [192, с. 200]. Виокремлюючи ж організаційно-функціональні принципи, Є. Черноног зазначає, що «вони утворюють засади функціонування служби» [192, с. 200-201], хоча включає до цієї ж групи і ті, які безпосередньо пов'язані із організацією служби.

С. Стеценко також намагається запропонувати розподіл таких принципів, щоправда обирає дещо інші критерій, а отже і різновиди. Так, наприклад, він виділяє загальні та спеціальні принципи, при цьому перший різновид формують «...законність, рівний доступ до служби, професіоналізм, компетентність, пріоритет прав і свобод людини» [183, с. 137], а другий – «політична нейтральність, соціальний і правовий захист, єдність системи державної служби, персональна відповідальність, відкритість та прозорість» [183, с. 137].

Відзначаючи таке розмаїття підходів до виокремлення критеріїв поділу принципів та виділення їх різновидів, цілком слушно обґрунтовується доцільність здійснення класифікації, з використанням кількох критеріїв, що краще дозволяє з'ясувати реальну сутність цих принципів, унікальність їх ресурсу. Зокрема, пропонується класифікація принципів: «1) за видами державної служби – принципи державної, дипломатичної, мілітаризованої, цивільної тощо служби; 2) за джерелом закріплення – ті, що закріплені у законодавстві, ті, що відображені у правовій доктрині, без їх нормативної фіксації; 3) за під галузевою належністю – загальноправові та соціальні (підгалузеві); 4) за суб'єктом реалізації – ті, що реалізується державою в особі її органів, ті, що реалізуються службовцями в процесі здійснення завдань і функцій держави; 5) за змістом – засадничі, організаційні, процедурні» [97, с. 57]. Кожен із запропонованих критеріїв викликає певну зацікавленість, характеризує певні ознаки принципів, сприяє деталізації з'ясування їх змісту, втім деякі із них цілком можна було б відкоригувати, уточнити, посиливши їх значимість для класифікації. Так, наприклад,

критерії «за джерелом закріплення» має бути більш деталізованим й передбачати «за безпосереднім джерелом закріплення» або «джерелом безпосереднього закріплення», що дозволило б виокремити: ті, що закріплені у Конституції України; ті, що закріплені у законодавстві про різні види служби (щоправда, в даному випадку мова йде про так зване «широке» розуміння «законодавства», яке охоплює і законодавчі акти, і підзаконні нормативно-правові акти [136, с. 319-320]), а можна було б запропонувати і більш деталізований варіант такого поділу – ті, що закріплені у Конституції України; ті, що закріплені у законодавчих актах про різні види служби; ті, що закріплені у підзаконних актах про різні види служби; ті, що фіксуються в інших джерелах службового права (охопивши тим самим новітні підходи до розуміння таких джерел та так звані «неформалізовані» джерела).

Т. Коломоєць та М. Германюк, обґрунтовуючи доцільність розмаїття критеріїв для поділу принципів, а отже і їх видового розмаїття, одночасно зазначають, що «домінуючим» серед них варто вважати поділ за змістом, бо саме він «...в повній мірі відображає їх ціннісний зміст та значення видів принципів..., роль кожної групи принципів у регулюванні публічно-правових відносин» [97, с. 57].

Розподіл принципів пропонують автори посібника «Публічна служба» Ю. Битяка, Н. Матюхіна, С. Федчишин, зазначаючи, що хоча одним із найбільш поширених підходів до класифікації принципів у літературі видається поділ змістом на: загальні та організаційно-функціональні принципи [27, с. 20], водночас не варто нехтувати й цінністю їх інших класифікацій, а саме: а) загально-конституційними, функціональними та структурно-організаційними; б) конституційно-правовими, етичними та організаційно-функціональними; в) принципами організації служби, принципами її практичного функціонування» [27, с. 21]. Отже, можна спостерігати певне дублювання положень вищезазначеної монографії щодо узагальнення наявних підходів до класифікації принципів, втім дещо «надмірним» є уточнення у їх назві «конституційно-правові» за рахунок

доповнення словом «правовими». Безперечно, мова йде не лише про їх фіксацію у Конституції України, а й взагалі у конституційному законодавстві, втім таке уточнення все ж таки є дещо зайвим, бо тоді доцільно було б зробити уточнення й щодо інших різновидів, а цього немає. Як наслідок, спостерігається різномістовність уваги до вибору назви груп принципів. Класифікацію принципів у своїй роботі пропонує й В. Галай, а саме: «змістові та процедурні, де перші ... складають базис діяльності представників публічної влади протягом цього періоду виконання професійних обов'язків..., а процедурні – ті, що лежать в основі процесу забезпечення діяльності суб'єктів публічної служби як між собою, так і з урахуванням особливостей їх статусу та взаємовідносин з іншими суб'єктами публічного права» [39, с. 6-7, 13-14]. Для обґрунтування своєї позиції В. Галай зосереджує акцент уваги на «клієнтоорієнтованості», «практикоорієнтованості» концепції принципів публічної служби, на доцільності відходу від «трюхрівновості таких принципів... (адміністративного права ... публічної адміністрації ... публічної служби) ... й використання принципів, адресованих виключно публічній службі як спільноті, що втілює в життя публічне управління» [39, с. 6]. Як наслідок, саме двохвидовий підхід до розуміння розмаїття таких принципів й виділення: змістовних (верховенство права, рівність, персональна відповідальність) та процедурних (добросовісність, відкритість, підконтрольність, клієнтоорієнтованість, ефективність) із поділом їх за кількома критеріями у межах останнього виду: «за суб'єктом їх застосування, за сферою діяльності; за особливостями організації; за взаємодією з іншими учасниками публічного управління» [39, с. 13-14]. Достатньо цікавий варіант, хоча і дещо дискусійний як стосовно назви (наприклад, «змістові» як щодо коректності самої назви, так і узгодження етимологічності самої назви), так і щодо критерію поділу, повноти охоплення запропонованими різновидами всього розмаїття таких принципів.

В. Столбовий також пропонує, хоча і дещо узагальнений варіант класифікації принципів службових правовідносин у сфері національної безпеки України [184, с. 14]. З урахуванням особливостей безпосереднього предмету його наукового дослідження, він пропонує поділ принципів на: «принципи публічної служби та принципи, що функціонують у сфері національної безпеки України» [184, с. 14]. При цьому перші він називає «основними» й до їх числа відносить; «верховенство права, підзвітність, законність, прозорість, дотримання засад демократичного цивільного контролю... дотримання норм міжнародного права, відстоювання інтересів України..., розвиток сектору безпеки й оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони» [184, с. 14]. При цьому, аналізуючи так звані «спеціалізовані» принципи, В. Столбовий звертає увагу на організаційні та функціональні особливості відповідного різновиду публічної служби, що й зумовлює їх об'єднання в окремий різновид. Безперечно й «основні» принципи у запропонованих авторських формулюваннях «насичені» особливістю різновиду публічної служби, втім сам їх перелік все ж таки виглядає дещо звуженим, бо не охоплює всіх засадничих положень відповідного виду відносин, які притаманні й всій публічній службі загалом.

Цікавою є позиція Ю. Битяка, який хоча і досліджує організаційно-правові засади державної служби, втім зазначає, що, окрім принципів, які визначають організаційні засади, функціональні засади державної служби, є й «засадничі» положення, які слугують «загальним базисом» для всього ресурсу цього різновиду публічної служби [26, с. 7-64].

Т. Коломоець, П. Баранчик, досліджуючи принципи публічної служби у контексті більш змістовної проблематики принципів адміністративного права, із посиланням на роботи Ю. Старілова, також зазначають, що поширеним є розподіл принципів публічної служби на конституційні (також вживається словосполучення «конституційно-правові» для їх позначення) та організаційно-функціональні [182, с. 203-229] й такий поділ є умовним, бо

конституційно-правові норми певним чином визначають і засади організації та функціонування публічної служби, «вони мають велике значення й для останніх» [96, с. 91]. Уточнюючи свою позицію щодо останньої групи, вчені-адміністративісти пропонують: по-перше, їх внутрішній поділ у межах виду; по-друге, коригування самої назви кожного із запропонованих об'єднань принципів публічної служби. Детально аналізуючи всі різновиди публічної служби, зазначаючи, що і організаційні, і функціональні принципи кожного із різновидів публічної служби закріплюються у спеціальних нормативно-правових актах, завдяки чому і досягається фіксація особливостей різновидів служби, у роботі цілком слушно обґрунтовується потреба самого розмежування таких принципів – ті, що регламентують організацію публічної служби (певного її різновиду), ті, що регламентують її функціонування. Окрім того, з урахуванням особливостей цих принципів, для забезпечення узгодженості їх назви (зокрема їх сукупності) та змісту, призначення, а саме: «її організації» та «забезпечення практичного функціонування» [96, с. 92], пропонується коригування назв різновидів таких принципів. Як наслідок, пропонується інша назва для їх призначення, а саме: «принципи доступу до служби» як «...закріплені спеціальними законодавчими актами основні, імперативні вимоги, яким має відповідати громадянин України для заняття відповідних державних, політичних посад, здійснення професійної діяльності ... проходження ... служби» [96, с. 105-106], а також «принципи проходження служби» як «закріплених спеціальними законодавчими актами основні, засадничі положення, якими керується у своїй професійній діяльності громадянин України, які займають державні політичні посади, ...під час проходження служби...» [96, с. 106]. Аналізуючи цю пропозицію, з одного боку, цілком можна погодитися із можливістю коригування назви різновидів принципів, таким чином зосереджуючи увагу на принципах інститутів службового права (інститут доступу до служби, інститут службової кар'єри тощо), однак, з іншого боку, дивними виглядають запропоновані вченими-адміністративістами визначення таких принципів, із

вказівкою лише на громадян України (залишаючи поза увагою інших суб'єктів, у яких є доступ до окремих різновидів публічної служби), на окремі різновиди (далеко не всі) публічної служби. У цьому контексті, хоча сама пропозиція щодо можливості ще однієї класифікації принципів публічної служби виглядає цілком прийнятною, бо дозволяє додатково з'ясувати унікальність самих принципів, втім будь-які пропозиції мають бути обґрунтованими, такими, що істотно відрізняється від раніше запропонованих, й у фінальному варіанті є логічними, змістовними, узгодженими як за назвою, так і за змістом.

Цікавою виглядає позиція авторського колективу роботи «Принципи службового права України: становлення та розвиток» [81, с. 46-58], а саме: поділ принципів службового права на: підгалузеві (ті, що взагалі є характерними для службового права як підгалузі адміністративного права) та інституціональні принципи (принципи окремих інститутів службового права). Поділ є цілком логічним, обґрунтованим з огляду на структуру самої підгалузі. Зокрема, до підгалузевих принципів пропонується віднести: «принцип професіоналізму, принцип етичної поведінки, принцип диференціації, принцип пріоритету прав, свобод людини і громадянина, принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах держави і людини; принцип недискримінації тощо» [81, с. 57]. Одночасно до інституційних (інституціональних) принципів пропонується віднести: «принципи підбору кадрів, принципи проходження служби, принципи відповідальності службовців» [81, с. 57]. Поряд із загальними принципами, характерними для всієї системи права, для службового права принципи пропонується розподіляти не лише на підгалузеві та інституційні (інституціональні), з акцентом на елементи системи права, а також на: а) за дією у системі службового права – загальні, міжгалузеві, підгалузеві» [81, с. 57]. Цікавим є підхід, щоправда, поза увагою залишаються галузеві принципи, з урахуванням того, що службове право є підгалуззю адміністративного права, цілком можна було б запропонувати додати до запропонованого ряду й

галузеві принципи, розмістивши їх між міжгалузевими та підгалузевими. «б) за формою нормативного закріплення – закріплені конституцією або іншим службовим законодавством» [81, с. 57]. Цікавий підхід, прийнятий від вже наявних аналогів у вітчизняній адміністративно-правовій науці, втім вбачається за доцільне уточнити, а саме: ті, що закріплені у Конституції України; ті, що закріплені у законодавстві про окремі різновиди публічної служби. Тим самим можна було б виокремити загальні (засадничі) та спеціальні (особливі) принципи. Додатково також варто було б, з урахуванням джерела фіксування (саме цей термін вбачається вдалим, бо мова має йти не тільки про нормативне закріплення), розподілити їх на ті: що закріплені у Конституції України, у законодавчих актах, у підзаконних нормативно-правових актах, в інших джерелах, а також ті, що відображені у правовій науці. Можна навіть, з урахуванням новітніх галузевих фахових підходів щодо розподілу джерел права, запропонувати поділ принципів службового права на ті, що закріплені у «формалізованих» джерелах, і ті, що знайшли своє втілення у «неформалізованих» джерелах. «в) за роллю, яку виконують у регулюванні правового становища суб'єктів правовідносин, – ті, що визначають правову діяльність службовців, ті, що визначають процесуальну діяльність службовців» [81, с. 57]. Цілком зрозумілим є задумом авторів розподілу, втім не зовсім коректним виглядає формулювання назви першого різновиду. Вся діяльність службовців є правовою, насправді ж мова, скоріше за все, мала б йти про організаційну та процесуальну діяльність таких осіб, а отже і про принципи регламентації такої діяльності. «г) за значущістю – фундаментальні або ж абсолютні та конструктивні» [81, с. 57]. Досить дивною виглядає запропонована класифікація як з точки зору критерію, так і груп принципів та їх назви. Якщо в якості прикладу розуміння першого принципу називають «дотримання прав і свобод людини, законність» [81, с. 57], фактично зазначаючи загальні («засадничі», «базові») принципи, тоді як в якості іншого прикладу – прикладу другої групи принципів – «відкритість,

прозорість, політична неупередженість» [81, с. 57], що свідчить про згадування організаційно-функціональних принципів. Якщо стосовно назви першого виду («фундаментальні», «абсолютні») можна ще погодитися й розглядати як синоніми «загальних», «засадничих», тоді як назва другої групи – «конструктивні», навряд, чи є вдалою. Автори зазначають, що цілком можливо і логічно було б здійснювати класифікацію одночасно за кількома критеріями (як приклад наводять поєднання «за дією у системі службового права та формою нормативного закріплення»), за так званою «змішаною основою» [81, с.57] і з цим варто погодитися в аспекті полікритеріальності поділу принципів службового права на різновиди. Втім, як підсумок, все ж таки вважають, що «базовим» має стати розподіл принципів службового права на: «загальні», «організаційні» та «процесуальні» (щоправда, слушним все ж таки було б використання для їх позначення терміну «процедурні»).

Не менш важливим є урахування поділів принципів адміністративного права як галузі права, підгалуззю якого є службове право, які запропоновані у роботах вчених-адміністративістів, і які можна було б врахувати при формулюванні варіанту класифікації принципів службового права. Як вже зазначалося, сплеск уваги до цього питання у науці спостерігається вже протягом тривалого часу, запропоновано кілька варіантів поділу принципів, на аналізі яких і варто зупинитися.

Так, наприклад, авторський колектив підручника «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю. Битяка, аналізуючи принципи адміністративного права, виділяють: по-перше, «внутрішні» (безпосередньо пов'язані «із внутрішніми закономірностями самого права як певного формально-змістовного юридичного явища» [14, с. 29] та «зовнішні» («зовнішні вимоги, що ставляться до організації і функціонування адміністративного права» [14, с. 29]) принципи; по-друге, виокремлення загальносоціальних (рівність, гуманізм, свобода, справедливість тощо) та спеціально-галузевих принципів, із їх внутрішнім поділом на: «основні принципи» та «принципи формування та функціонування підгалузей та

інститутів» [14, с. 31-32]. У цьому варіанті цілком вести мову логічно і про місце принципів службового права в системі принципів адміністративного права, вплив на них й притаманність загально-соціальних принципів (так звані «загальні», «засадничі», «базові» тощо) та спеціально-галузевих (в даному випадку підгалузевих, із їх внутрішнім поділом на інституційні (інституціональні).

Автори академічного курсу з адміністративного права за загальною редакцією В. Авер'янова, досліджуючи принципи адміністративного права, зазначають, що варто вести мову про: «загальні» принципи, «які мають фундаментальне значення для галузі адміністративного права» [9, с. 82], звідси й використання у науці словосполучень для його призначення «фундаментальні», «загальні», «універсальні», «засадничі», «основні» тощо. А також про «спеціальні» принципи, які «є характерними для окремих підгалузей та інститутів» [9, с. 82]. Цілком логічно, що принципи, зорієнтовані на врегулювання відносин організації та функціонування публічної служби, є принципами спеціальними. У цьому плані варто вести мову про умовний поділ принципів службового права на загальні та спеціальні (в аспекті поділу на інституті службового права). Вчені-теоретики права відповідну класифікацію, із виділення аналогічних видів принципів, пропонують здійснювати за критерієм «за обсягом охоплення нормативного матеріалу» [63, с. 193].

Т. Коломоець, П. Баранчик, аналізуючи принципи адміністративного права, також звертають увагу на важливість їх класифікації та пропонують їх поділ на: «загальні, підгалузеві та принципи інститутів, що дозволяє охарактеризувати всі принципи, притаманні тій чи іншій складовій предмету адміністративного права» [96, с. 44]. Отже, спостерігається розподіл за «зв'язком» із елементами системи галузі, отже цілком зрозумілим є місце принципів службового права у цьому розподілі, а також його використання для поділу самих принципів службового права на різновиди.

Т. Коломоєць у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» розподіляє принципи галузі на загальні та спеціальні [87, с. 46-47] й, із посиланням на європейські правові акти, звертає увагу на роль принципів Європейського адміністративного простору, принципів європейського адміністративного права, принципів ЄС [87, с. 51], фактично виокремлюючи різновиди принципів галузі (а отже і підгалузей) за джерелом їх закріплення, з акцентом на появу нових. Окрім того у цих положеннях можна вбачати й прагнення виокремити ще один поділ, а саме появу «новаційних» (раніше невідомих, до активізації євроінтеграційних державотворчих та правотворчих прагнень України) принципів. Це й дозволяє запропонувати класифікацію принципів службового права на: традиційні («звичайні», «звичні») та новаційні («новітні»). Одночасно ці ж положення дозволяють говорити про появу передумов ще для однієї класифікації, а саме за особливістю фіксації цих принципів. За таким критерієм можна виділяти: ті, що нормативно закріплені (щоправда, цілком можливим є й внутрішній їх поділ на: ті, що закріплені текстуально і їх можна безпосередньо прочитати, та ті, що «виводяться» змістовно з тексту правового припису, і кількість таких принципів дещо зростає останнім часом), а також ті, що передбачені у правовій, в тому числі галузевій, правовій науці. Стосовно принципів, які передбачені у європейських правових актах (до моменту набуття ними обов'язковості для України), розглядаються як європейські правові стандарти, характерним є їх аналізу роботах вчених-адміністративістів, обґрунтування їх засадничого характеру їх варто все ж таки вважати (за умови відсутності нормативного закріплення) в якості цих різновидів, які передбачені саме у правовій, в тому числі й галузевій, правовій науці (наприклад, численні роботи І. Каліушка, В. Тимошука, Р. Куйбіди, А. Школика О. Банчука та ін.). Ці принципи, з урахуванням положень сучасної є адміністративно-правової науки щодо розуміння джерел галузі (наприклад, роботи О. Константного, Р. Мельника, Т. Коломоєць, О. Музи, Н. Писаренко, Д. Лученка, А. Школика та ін.) цілком

можна також поділити залежно від джерела їх закріплення на: ті, що закріплені у формалізованих джерелах, а також ті, що закріплені у неформалізованих джерелах. Дещо іншу пропозицію щодо поділу принципів за джерелом фіксування, щоправда, у дещо іншому формулюванні – «за формою існування» пропонують представники авторського колективу підручника «Загальна теорія права» за редакцією О. Петришина, із виокремленням: «принципів, закріплених в міжнародних і внутрішньодержавних нормативних актах і таких, що не мають нормативного вираження» [63, с. 193].

Отже, узагальнюючи все вищезазначене, цілком можна запропонувати авторське визначення класифікації принципів службового права як певний умовний поділ принципів службового права на види із використанням різних критеріїв (полікритеріальність) для з'ясування зв'язків між ними, існуючих закономірностей формування їх ресурсу й надання оцінки (характеристики) кожному із них. Здійснення класифікації має як теоретичне, так і практичне значення, дозволяє ґрунтовно проаналізувати феномен принципів службового права у всьому їх розмаїтті. Цілком логічним вбачається їх розподіл за різними критеріями, як-то: а) за різновидом безпосереднього предмету регулювання (загальні та спеціальні); б) за «зв'язком» із елементами системи службового права (підгалузеві, інституційні (інституціональні); в) за способом фіксації («юридичною об'єктивізацією» [194, с. 170-171]) можна запропонувати поділ на: текстуально закріплені у нормах права, «змістовно закріплені» («які «виводяться» зі змісту нормативно-правових актів» [33, с. 634]), доктринально сформульовані; г) за джерелом фіксації (закріплені у Конституції України, у законодавчих актах, у підзаконних нормативно-правових актах, у міжнародних та європейських нормативних актах, судових актах (актах судової влади), інших джерелах службового права). За цим же критерієм можна запропонувати ще один варіант поділу, щоправда, дещо узагальнений, а саме: закріплені у формалізованих джерелах, передбачені у неформалізованих джерелах; д) за

«формою» безпосереднього закріплення («формою принципу» [96, с. 43-44], а можливо коректніше вести мову про метод закріплення («імперативні» або ж «категоричні» або ж «жорстокі» та «диспозитивні» або ж «рекомендаційні», або ж «м'які»); е) за суб'єктною спрямованістю (держава в особі її органів, посадових осіб, суб'єкти публічної влади, – «майбутні» «публічні службовці», публічні службовці у всьому їх розмаїтті різновидів, «екс-публічні службовці»); є) за цільовою спрямованістю (регулятивні та охоронні); з) «за ступенем» «новаційності» [194, с. 187] (хоча цей розподіл був запропонований для принципів адміністративно-процедурного права, його цілком можливо використати і для класифікації принципів службового права з огляду на модифікацію джерельної бази останнього, зміну пріоритетів, функціонального призначення останнього та активного впровадження у регулювання європейських правових стандартів). За цим критерієм можна виділити: «традиційні» («звичайні», «звичні») та новітні («новаційні») принципи. ж) за змістом, спрямованістю щодо безпосереднього предмету регулювання (загальні (засадничі), організаційні та функціональні. Кожен із запропонованих варіантів поділу є умовним, залежить від суб'єктивного підходу в обранні критерію, виділенні різновидів. Всі вони у сукупності доповнюють один одного й дозволяють з'ясувати реальний ресурс принципів службового права, розкриваючи їх унікальні властивості. Втім, з огляду на критерій, виокремлені різновиди, пропонується в якості «базового» для аналізу вважати поділ за змістом, спрямованістю щодо безпосереднього предмету правового регулювання, а отже й виділення: загальних, організаційних та функціональних принципів.

Аналіз принципів службового права буде неповним без зосередження уваги на розгляді їх як системи. Як вже зазначалося, принципи не існують ізольовано один від одного, а отже доповнюють один одного, змінюються під впливом «зовнішніх» факторів і лише завдяки цьому у своїй єдності обумовлюють унікальність, цілісність засад службового права.

У правовій науці, і зокрема адміністративно-правовій науці, системному аналізу галузевих (підгалузевих, інституціональних) явищ приділяється чимало уваги і це потрібно вітати й вважати позитивною практикою (наприклад, роботи І. Ковбаса, Ю. Пирожкової, Д. Припутня, Л. Золотухіної, І. Болокан, А Шарої, М. Титаренко та ін.). Проте варто одразу ж зазначити, що систему не варто помилково ототожнювати із сукупністю (це все стосується й принципів права, в тому числі й принципів адміністративного права, принципів службового права). Їх система – це не проста їх сукупність, а саме система. У сучасній правовій науці виокремлюються кілька підходів щодо розуміння системи, а саме: а) «система – це цілісна сукупність елементів, в якій всі елементи настільки тісно пов'язані..., що виступають стосовно навколишніх умов та інших систем як єдине ціле» [178, с. 93-99; 132, с. 9]; б) «система – це не тільки певні елементи, а й зв'язки між ними» [118, с. 13; 132, с. 10], тобто «система – це сукупність елементів, які перебувають у відносинах та зв'язках між собою, ... яка утворює певну цілісність і єдність» [169; 132, с. 10]; в) «система – це сукупність взаємозалежних елементів, що утворюють єдине ціле і мають єдине призначення або мету» [168, с. 201], тобто розширюється перелік ознак системи і при їх наявності певна сукупність взаємопов'язаних елементів представляє собою систему.

Отже, якщо у першому варіанті мова йде лише про елементи, тоді як у другому – вже про елементи та зв'язки між ними, а у третьому – ще й про мету. Саме третій є найбільш повним, всеохоплюючим, прийнятним для характеристики системи принципів службового права. Її варто розглядати як певну сукупність взаємопов'язаних (внутрішні та зовнішні зв'язки) елементів (якими є принципи службового права), які утворюють єдине ціле й слугують підґрунтям для регулювання відносин публічної служби.

Елементами такої системи виступають принципи службового права у всьому їх розмаїтті (загальні, організаційні, функціональні; загальні та спеціальні; традиційні та «новаційні»; текстуально закріплені, змістовно

закріплені та нормативне закріплені; закріплені у Конституції України, у законодавчих актах, у підзаконних актах, у інших джерелах тощо). Ці елементи перебувають у зв'язках й тим самим формують єдність. Такі зв'язки є внутрішніми (між самими принципами у межах системи, завдяки чому вони й формують таку єдність) та зовнішніми (з іншими підгалузевими, інституціональними принципами, із принципами галузі в цілому та принципами права в цілому), окрім того мову можна вести про горизонтальні та вертикальні зв'язки у межах самої системи підгалузевих принципів, зокрема між загальними (засадничими) та інституційними (інституціональними) принципами. Так, зокрема, зв'язки між принципом верховенства права у всьому його багатоманітті ресурсу та принципами професіоналізму, політичної неупередженості, відповідальності за прийняте рішення тощо. Внутрішні зв'язки умовно можна розглядати як «зв'язки» у межах самої підсистеми принципів службового права. Зовнішні ж зв'язки допомагають виокремити їх у всьому розмаїтті принципів галузі, з одного боку, одночасно й розглядати як елемент системи галузевих зв'язків, з іншого боку. Насамперед, з принципами адміністративно-процедурного права з огляду на професійну діяльність публічних службовців або ж з принципами адміністративно-деліктного права, знову ж таки з огляду на регламентацію засад відповідальності публічних службовців.

І, нарешті, мета, задля якої така єдність існує, – формування стійкої єдності засад правового регулювання відносин публічної служби.

Не варто забувати, що система принципів службового права не є незмінною, навпаки наявність цілої низки ознак системи й дозволяє їй ефективно існувати. Серед таких: історична зумовленість, динамізм, структурованість, стабільність, мобільність. Саме такі ознаки й обумовлюють появу нових («новаційних») принципів, зміну змісту традиційних, реагування на виклики часу тощо.

Отже, узагальнюючи все вищезазначене, варто стверджувати, що цілком логічним є розгляд принципів службового права як сукупності

взаємопов'язаних, взаємозалежних принципів службового права, які утворюють єдине ціле й завдяки цьому слугують надійним підґрунтям для правового регулювання відносин публічної служби. У цій системі варто виокремлювати елементи (принципи службового права), зв'язки (внутрішні, які поділяються на вертикальні та горизонтальні, та зовнішні, які обумовлюють місце цієї системи як елемент у системі галузевих принципів), мету та додаткові ознаки системи (історичну зумовленість, структурованість, динамізм, стабільність, мобільність), які й обумовлюють унікальність системи принципів службового права.

2.2 Засади принципи службового права

Одразу ж варто зазначити, що проблематика так званих «засадицих» або ж «загальних», «універсальних», «фундаментальних» принципів привертає увагу як вчених-юристів, так і вчених-адміністративістів. При цьому просліджується декілька «базових» напрямків такого дослідження: а) узагальнений аналіз всіх цих принципів, їх перерахування, авторський варіант аналізу ресурсу, а точніше особливостей ресурсу окремих із них; б) виокремлення одного (інколи двох) принципів й аналіз їх. Не є винятком із цього загального наукового підходу і принцип службового права і зокрема «засадици» (загальні) принципи службового права.

Так, зокрема, В. Галай, хоча і називає їх «змістовними принципами», все ж таки саме про ці принципи веде мову, бо зазначає – «це ті, що мають фундаментальну роль» [39, С. 16], які «формують методологічну основу» [39, С. 24] регулювання до їх числа пропонує відносити: верховенство права, рівність, персональної відповідальності публічних службовців [39, С. 16].

Т. Коломоєць, М. Германюк також виокремлюють відповідну групу (вид) принципів, називають їх «засадицими» або ж «основними, такими, на

яких ґрунтується регулювання всіх відносин..., які є головними (базовими) для цього» [98, С. 86], які є «фактично фундаментом для всієї правової системи, галузі адміністративного права в цілому й всіх її підгалузей ... відіграють визначальну роль у побудові та існуванні ... служби, оскільки є базою її формування, функціонування, визначають засади формування моделей поведінки ... службовців, виступають джерелом для формування організаційних та процедурних принципів ... служби» [98, С. 115]. І, хоча ці положення вони сформулювали стосовно державної служби, принципів державної служби, все ж таки їх можна враховувати і при формулюванні положень стосовно засадничих принципів службового права як підгалузі адміністративного права. Т. Коломоець, М. Германюк цілком слушно надаючи загальну характеристику цим принципам, визначаючи їх роль і значення у регулюванні відповідних правових відносин, а також зазначаючи, що саме для цих принципів є характерною законодавча фіксація, «...вони закріплюються переважно на рівні Основного Закону України, на законодавчому рівні, підзаконний рівень закріплення не є характерним для них, що є виправданим...» [98, С. 87], в той же час пропонують достатньо розширений перелік їх, а саме: «...верховенство права; патріотизм і служіння Українському народу; верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; демократизм і законність; гласність; контрольованість; гуманізм та соціальна справедливість; єдність державної влади; забезпечення рівних прав для всіх громадян України» [98, С. 86-87]. З огляду на те, що робота вийшла друком що у 2012 році й безпосередньо присвячена принципам державної служби, запропоновані положення цілком були актуальними на час друку, такими що узгоджувалися із положеннями вітчизняної галузевої фахової доктрини. В той же час на сьогоднішній день ці положення вже варто оцінити дещо по-іншому. Запропонований перелік принципів виглядає дещо завеликим кількісно та ускладненим змістовно, бо окремі із запропонованих принципів цілком можна вважати складовими

верховенства права (наприклад, законність). Водночас, якщо ці складові зазначається окремо, чому відсутні інші. Окрім того, виникають питання стосовно контрольованості, яку цілком можна віднести до організаційних або ж функціональних принципів. Безперечно, у запропонованому переліку мова йде про державну службу та її принципи, втім підгалузь права – службове право – зорієнтоване на регулювання відносин публічної служби, складовою якої є й державна служба, відповідно засадничі положення мають дещо збігатися.

Повертаючись все ж таки до основної характеристики, ролі, значення саме цих принципів, слід зазначити, що це мають бути такі принципи, які є «базою», «каркасом», «фундаментом» усього службового права, мати загальне значення для всього предмету регулювання відносин підгалузі, всього розмаїття таких відносин (і стосовно різновидів служби публічної, і стосовно організаційних, функціональних відносин тощо). При формулюванні їх переліку варто чітко усвідомлювати, що це «загальні», «фундаментальні», «засадничі», «універсальні» принципи. Ці принципи «відображають досягнення цивілізації у правовій царині, виступають основоположними засадами усіх галузей та інститутів права ... на їх основі різноманітні аспекти права, юридичної діяльності та правового порядку демонструють свою єдність» [63, С. 193]. Саме засадничість, загальність, універсальність принципу обумовлена «втіленням цим принципом загальнолюдських цінностей, якими є – свобода, рівність, справедливість, гуманізм (людська гідність)» [63, С. 194]. Відсутність тематичних наукових положень, безпосередньо ускладнює формування такого переліку, втім не унеможлиблює цей процес.

Почати варто з принципу верховенства права як такого, що «...формує методологічну основу» [39, С. 24] для регулювання відносин публічної служби в цілому. В. Галай слушно зазначає, що «...вирішальна роль у фактичному втіленні цього принципу належить галузі адміністративного права, яка є основною у функціонуванні публічної влади з повагою до прав і

свобод людини та громадянина» [39, С. 24]. Це у повній мірі має відношення і до службового права, покликаного регулювати відносини публічної служби, а отже і йому належить вагома роль у фактичному втіленні цього принципу у життя.

Аналіз різноманітних джерел свідчить про відсутність єдності поглядів вчених-юристів, в тому числі й представників галузевих правових наук, на розуміння цього принципу. Так, зокрема, О. Резніков, О. Вінгловська вважають його «основоположним фактором для розвитку економіки, соціальної держави та демократичного суспільства» [163, С. 12], В. Авер'янов – «...переплетення наукової істини та цінностей добра, справедливості, правових ідеалів, практичного юридичного досвіду, правових ідей, правових почуттів, досягнень науки та здорового глузду» [144, С. 20], колектив авторів монографії «Демократичні засади державного управління та адміністративне право» – «...сукупність певних елементів (вимог), що визначають його зміст і перелік яких видозмінюється з урахуванням національних адміністративних традицій та практики застосування» [54, С. 66-67], С. Головатий – аналізує його як тріаду «як ідею, як доктрину, як юридичний принцип» [44, С. 18], О. Муза – як «європейський принцип праворозуміння, що включає визначення важливої ролі прав і свобод людини і громадянина, у сфері правового регулювання та державного впливу» [127, С. 76], А. Шарая також вважає його «...основною, базовою засадою відносин суб'єктів публічного управління із приватними особами, що полягає у підпорядкуванні діяльності всіх державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини та у пріоритетності цих прав над всіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави» [194, С. 237]. Верховенство права розглядається як поєднання «якості закону ... недискримінації та рівності перед законом, прав людини та їх захисту і обов'язку держави дотримуватися своїх обов'язків у рамках як міжнародного, так і національного права» [129, С. 40]. Ці визначення цілком можна покласти в основу розуміння верховенства права як засадничого принципу службового права.

У фаховій енциклопедичній, словниково-довідниковій літературі він визначається аналогічним чином. Так, наприклад, у Великій українській юридичній енциклопедії верховенство права визначається як «...принцип, основним змістом якого є забезпечення панування права над політичною владою держави та іншими суспільними нормативними регуляторами, унеможливлення прояву свавілля державної влади, забезпечення дотримання вимог справедливості, а також реалізації прав людини та основних свобод та їх відповідних гарантій» [33, С. 27]. Аналогічні за змістом, хоча і дещо інші за зовнішньою формою подання містять визначення і словники галузевої правової термінології. Так, зокрема, у словнику термінів «Адміністративне право України» цей принцип визначається як «...основний, базовий ... сутність якого полягає у підпорядкованості держави в цілому, діяльності публічної адміністрації зокрема соціально-політичним, основоположним правом людини, визнанні її пріоритету перед іншими соціальними нормами у разі невідповідності останніх таким правам» [87, С. 67]. Майже аналогічна за змістом, щоправда із акцентом на публічну службу, визначення містить і словник термінів «Службове право України» [174, С. 31], зазначаючи, що «цей принцип проголошує перевагу фундаментальних прав людини та основоположних принципів права над офіційним законом» [174, С. 31].

Слід звернути увагу, що цей принцип згадують всі вчені-адміністративісти, які поглиблено досліджують проблематику публічної служби (у різних її аспектах), з акцентом на його засадничу роль (наприклад, роботи С. Ківалова, Л. Біли-Тіунової, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Н. Матюхіної, С. Федчишина та ін.). При тому, що різними можуть бути запропоновані ними формулювання визначення його, втім одностайним є розгляд його як «базового», «засадничого», «фундаментального». Певним чином це сприяло й унормуванню цього принципу у законодавстві взагалі та службовому законодавстві зокрема. Так, зокрема, ст. 8 Конституції України зазначає, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» [104], ст. 4 Закону України «Про державну службу» також передбачає положення,

згідно з яким «державна служба здійснюється із дотриманням таких принципів: 1) верховенство права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави» [151], ст. 6 Закону України «Про національну поліцію» – «...поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства, права відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [156]. Важливо, що цей не просто згадується, а й подається його визначення, у переліку принципів він зазначається першим. Для джерел службового права характерним є не лише закріплення цього принципу, його першочерговості у цьому переліку засад регулювання відносин публічної служби, а й намагання його закріплення у всьому розмаїтті джерел підгалузі права. Так, зокрема, Рішення Конституційного Суду України від 02.11 2004 року № 15-рп/2004 передбачає, що «верховенство права – це панування права у суспільстві ... вимагає від держави втілення у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів ... є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимізовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства» [166]. Звідси й вагома роль етичних правових стандартів у регулюванні відносин публічної служби, в тому числі й кодифікованих етичних актів [31]. Варто погодитися із А. Шарою, що навіть можна простежити кілька «базових» тенденцій у нормативному закріпленні принципу верховенства права у законодавстві України, а саме: «...пряме зазначення цього принципу у нормі права ... деталізація сутності і змісту цього принципу..., який співпадає з пріоритетом реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина» [194, С. 217]. Для службового законодавства

як зовнішньої форми виразу службового права характерним є поєднання цих тенденцій. Не варто забувати і про інші джерела службового права, в тому числі й судові рішення, серед яких і рішення ЄСПЛ (зокрема, п. 23 рішення у справі «Фельдман проти України» зазначається, що «...Суд повинен встановити, чи здійснювалося втручання «згідно із законом» ... по-перше, потрібно, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві; ... також стосувався якості закону, про який йдеться, вимагаючи, щоб він був доступний для зацікавленої особи, яка ...повинна мати можливість передбачити наслідки його дії щодо себе, та відповідав принципіві верховенства права» [179]. Фактично мова йде не лише про згадування самого принципу, а його змісту, так званого «інтегрального» змісту. Цілком можна згадати про справи «Михайлюк та Петров проти України», «Христов проти України» тощо, які певним чином мають відношення до функціональних, а отже і засад функціонування різних видів публічної служби.

З огляду на це слід зазначити, що і до цього часу дискусійним у правовій науці є питання щодо змісту принципу верховенства права взагалі, а отже і стосовно його розуміння як принципи підгалузі зокрема. Можна стверджувати, що «базовими» є два підходи щодо розуміння: а) «інтегральний» (з'ясувати, що саме відображаються «за посередництва» поняття «право» й у чому полягає верховенства цього явища [148, С. 26-27]; б) «поелементний» (вказівка на його «елементи», «складові», «вимоги», «властивості», «риси» [148, С. 26-27]). Для новітньої фахової наукової літератури характерною все ж таки є домінанта т. зв. «поелементного» розуміння принципу верховенства права, щоправда різними є авторські варіанти переліку таких елементів (як їх кількості, так і послідовності розміщення – від «лайт» («м'якого», «спрощеного», «мінімального») й до «хард» («жорсткого», «ускладненого», «максимального»). Для характеристики верховенства права як засадничого (загального) принципу службового права цілком варто було б використати новітні

загальнотеоретичні положення, сформульовані стосовно розуміння змісту (поелементного) принципу верховенства права. Так, зокрема, авторський колектив видання «Мірило верховенства право (правовладдя) національного рівня: практика України», із акцентом на «...інструмент, що спирається на ухвалений Венеціанською комісією на її 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 березня 2016 року) документ «Rule of Law Checklist»), який є розвитком позиції Венеціанської комісії, виражений в Доповіді про верховенство права, ухвалений Венеціанською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року), й зазначаючи про визнання в якості ключової ідеї ... «передбачає наявність системи чітких приписів права, що гарантують кожному право на гідне, рівне та справедливе ставлення, а також право на оскарження до незалежного суду згідно справедливих процедур» [123, С. 5-6], виокремлюють наступні складові принципу верховенства права: «законність, юридична визначеність, рівність перед законом і рівноправність (недискримінація), помірність (пропорційність), запобігання зловживання повноваженнями (обмеження дискреційних повноважень), доступ до правосуддя» [123, С. 6]. Саме у такому «ускладненому» розумінні змісту верховенства права можна умовно виокремити його елементи, які є також принципами із самостійним значенням для регулювання відносин публічної служби, з одного боку, й складовими є змісту принципу верховенства права як «мега-принципа», з іншого боку. Домінуючу, унікальну роль принципу верховенства права й зумовлює його першочерговість у «засадничих» принципах, саме тому деякі вчені-юристи, досліджуючи принципи права (у різних варіаціях), виокремлюють принцип верховенства права окремо від решти й розглядають його як «першопринцип», який формує фундамент засадничих, організаційних та функціональних принципів (наприклад, роботи А. Шарої, А. Пухтицької, Н. Писаренко тощо). Хоча, з іншого боку, непоодинокими є й роботи, в яких принцип верховенства права розглядається поряд з іншими засадничими принципами (наприклад, роботи В. Галай, П. Баранчика, М.

Германюк та інших). Доцільним все ж таки вважати принцип верховенства права «мега-засадничим» принципом, який охоплює кілька елементів (засадничих принципів), які у сукупності й обумовлюють його унікальність серед засадничих принципів службового права й забезпечують пріоритетність прав, свобод людини і громадянина у відносинах публічної служби.

До засадничих принципів службового права і одночасно до елементів верховенства права варто віднести принцип законності (іноді зустрічається назва «верховенство закону»). Традиційно вона розглядається як неухильне дотримання вимог законодавства (у його широкому розумінні). Щоправда, це визначення є характерним для наукових робіт, що вийшли друком у ХХ ст., а для новітніх законність і зокрема принципи законності розглядається вже дещо «ширше», а саме: «необхідність дотримання вимог нормативно-правових актів абсолютна усіма як звичайними громадянами, так і публічної служби тощо, при цьому в разі їх порушення, такі особи однаково будуть притягнуті до відповідальності відповідно до законодавства» [39, С. 24], «...полягає у конституційному приписі діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [30, С. 12-13], «...закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй ... органи влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень ... та у спосіб, передбачені Основним законом та законами України» (ст.ст. 6, 8, 19 Конституції України), що фактично дає підстави для умовного виокремлення у принципі законності як принципі службового права декількох його складових, серед яких: «елементи, які передбачають розуміння законності, що базуються на: по-перше, визнанні та беззастережному сприйнятті людини як найвищої соціальної цінності, убезпеченні її від свавілля владних інституцій та їх посадових осіб, тобто ... правозаконність..., по-друге, поширюється передусім на органи публічної влади...» [123, С. 9-10]. Саме тому законність варто розглядати як принцип

службового права, що передбачає: не тільки суворе дотримання приписів службового законодавства при регулюванні відносин публічної служби, а й пріоритет Конституції України («верховенство Конституції України») у регулюванні таких відносин; верховенство закону (у «вузькому» розумінні) в ієрархії нормативно-правових актів, що означає фактичний імператив щодо врегулювання засад служби саме законодавчими актами і жодним чином основоположні засади не можуть регламентуватися підзаконними нормативно-правовими актами (саме тому цілком логічною, дієвою виглядає пропозиція щодо кодифікації службового законодавства з огляду на місце, роль, значення кодифікованих актів у системі законодавства у його широкому розумінні). Окрім того повноваження посадових осіб, їх реалізація та межі такої реалізації також мають регламентуватися задля усунення підстав для суб'єктивного розсуду, для зловживань, для різного тлумачення правових приписів під час, наприклад, проведення конкурсу на заміщення вакантної посади публічної служби, при оцінюванні результатів діяльності публічних службовців, при реалізації останнім своїх повноважень тощо. Варто погодитися із авторським колективом видання «Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України» й як складовий елемент принципу законності передбачити й верховенство міжнародного права у його співвідношенні із національним, враховуючи, що ст. 9 Конституції України «не врегулювання питання виникнення колізії між ними..., а законодавчий рівень врегулювання цього питання не є цілком прийнятним» [123, С. 22-23]. Це питання особливо актуалізується з огляду на імплементацію значної кількості міжнародно-правових положень у національне законодавство (і щодо вимог до публічних службовців, і щодо їх відповідальності за свої дії, бездіяльність, акти, і щодо оцінювання їх діяльності тощо). Саме тому і «базові» закони (Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу» тощо) і підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують відносини публічної служби, мають містити відповідні

положення й у сукупності базуватися на таких засадах. Отже, цілком логічним є «відхід» від суто формального підходу до розуміння «законності», що передбачає лише дотримання «букви закону» у публічно-службових відносинах, й перехід до «розширеного» розуміння змісту цього принципу, де, поряд із «буквою закону», важливим є дотримання «змісту закону».

Наступним елементом змісту принципу верховенства права і одночасно самостійним «засадничим» (загальним) принципом варто вважати принцип правової визначеності (іноді можна зустріти й іншу назву «юридична визначеність»). І цей засадничий елемент відіграє важливу роль у регулюванні відносин публічної служби з огляду на розмаїття видів публічної служби, різновидів публічно-службових відносин, сферу поширення публічної служби. Правнича визначеність «...вимога чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, що їх адресовано безпосередньо людині. Особа повинна мати змогу передбачити юридичні наслідки своєї поведінки» [123, С. 37]. Правову визначеність варто розглядати в аспекті «якості» службового законодавства, передбачуваності його, доступності, стабільності, відповідності юридичній практиці закону. Безперечно, насамперед мова йде про зміст службового законодавства, його логічність, послідовність, зрозумілість використання термінології, передбачуваність («правомірні очікування»), а також практику його застосування. Саме цей принцип передбачає дотримання вимог щодо «*res judicata*», «*legitimate expectations*», «*reformation in pejus*», «*lex ad praeterian non valet*» тощо. Саме правова визначеність взагалі та стосовно службового законодавства зокрема має «ув'язуватися» із самим змістом правових приписів (чітко, зрозуміло, логічно, доступно, послідовно тощо), із використанням термінології (саме тому цілком логічним є запровадження практики закріплення у першій статті кожного «базового» акту для різновиду публічної служби не лише самого переліку таких термінів, а й їх визначень для забезпечення уніфікованого розуміння і застосування, про що вже неодноразово зазначалося у вітчизняній адміністративно-правовій науці

(наприклад, роботи О. Костенко [105], С. Шахов [196] та ін.), своєчасністю внесення змін та доповнень до законодавства. «Важливою процедурною вимогою правової визначеності є надання достатнього часу для змін у суспільстві, що їх викликано ухваленням нового закону – *vacatio legis*» [123, С. 43]. Саме тому важливості набуває своєчасність попередження про такі зміни, закріплення у новому актів перехідних положень, що сприяло й як спрощенню запровадження нових процесів, так й забезпеченню правомірних очікувань від запровадження таких змін. Це у повній мірі стосується впровадження європейських правових стандартів у регулюванні відносин публічної служби, запровадження інститутів оцінювання результатів діяльності публічних службовців, впровадження вимог до вступу на публічну службу (зміна процедури конкурсу, знання державної мови тощо), впровадження інституту люстрації тощо. Важливим є й забезпечення доступності та стабільності службового законодавства, своєчасності оприлюднення актів, набрання ними чинності, урахування про внесення змін та доповнень до службового законодавства їх узгодженості із вже діючими актами.

В. Галай визначеність юридичну розглядає як «доступність розуміння змісту законів та чітко визначений спосіб їх реалізації, як для громадян, так і для органів публічної служби» [39, С. 24]. І саме у цьому аспекті важливо забезпечити узгодженість законодавства, яке регламентує всі різновиди публічної служби. Важливо пам'ятати, що саме правова визначеність має нерозривний зв'язок із «правомірними очікуваннями при ухваленні (прийнятті) нормативно-правових актів» [123, С. 47], а саме: «...ті, хто чинить добросовісно на підставі норм права, яким воно є, не повинні відчувати краху надій щодо своїх правомірних очікувань ... хоча нові ситуації можуть бути підставою для змін, які можуть спричинити виникнення відчуття невинуватих очікувань, щоправда ... таке може мати місце лише у виняткових випадках ... за загальним правилом, особу не можна позбавити правомірних очікувань...» [123, С. 47-48]. Це стосується, як

безпосередньо самих публічних службовців (наприклад, засади регламентації просування по службі, оплати праці, гарантування підвищення компетентності, обмеження та заборони для публічних службовців із визначенням їх меж тощо), так і їх професійної діяльності, а отже й очікувань приватних осіб від діяльності останніх (наприклад, оспорювання дій, бездіяльності, актів публічних службовців, засади юридичної відповідальності останніх тощо). Можна погодитися із твердженням про те, що саме принцип правової визначеності встановлює «...необхідність для уповноважених органів (осіб) приймати зрозумілі рішення та можливість для інших осіб планувати свою діяльність відповідно до них, передбачати наслідки власних дій та бути впевненими, що ... правомірна поведінка ... не стане протиправною ... чи право ... перетвориться на обов'язок чи заборону. Отже, основні цінності, що впроваджуються цим принципом, – це стабільність та передбачуваність права» [63, С. 195]. Що для регулювання відносин публічної служби взагалі набуває неабиякого значення з огляду на розмаїття її різновидів, її сутність та призначення. Службове законодавство має бути стабільним та передбачуваним і за таких умов правомірні очікування будуть реалізовуватися в двох аспектах: а) матеріальному «...коли особа має бути захищена від непередбачуваних змін законодавства... б) процедурному – ...правомірні очікування стосуються однакової та послідовної нормозастосовчої практики, уникнення вибіркової застосування» [123, С. 49]. Важливо пам'ятати, що саме правова визначеність службового законодавства впливає на уніфікованість застосування (істотно знижується за наявності оціночних понять тощо [123, С. 49]). Правова визначеність має асоціюватися й із «довірою до публічної служби», а саме «...тексти законів повинні бути складені таким чином, щоб бути доступними; ... у правозастосуванні має бути послідовність та прогнозованість..., прогнозованість – закони мають бути оприлюднені до їх виконання, передбачуваність – наслідки можна уявити, чіткість – закон має бути таким, щоб людина могла регулювати свою поведінку» [63, С. 196].

Зasadничим варто вважати і принцип рівності, який також є елементом принципу верховенства права, щоправда деякі вчені-юристи розглядають його і як окремий, самостійний принцип. Так, наприклад, В. Галай, перераховуючи елементи принципу верховенства права, не згадує про рівність [39, С. 24], щоправда у своїй роботі зазначає, що цілком можна було б розглядати її й в контексті верховенства права [39, С. 16], тим самим демонструючи непослідовність своєї позиції на підтвердження відсутності єдності позиції вчених-юристів стосовно цього питання. Тим не менш, принцип рівності є zasadничим у регулюванні відносин публічної служби і його ресурс варто вважати комплексним, таким, що поєднує: «абсолютну рівність у гідності і правах, що походить із природної концепції прав людини; рівність перед законом: рівність конституційних прав і свобод; рівний захист законом; гендерна рівність; рівний доступ до публічної служби; рівні можливості; рівність як заборона дискримінації; рівність перед судом» [39, С. 25]. Всі ж можливі обмеження стосовно обов'язкового громадянства, знання державної мови (а для категорії посад «А» – іноземної мови), граничного віку перебування на службі, обмеження щодо спільної роботи (служби) близьких осіб, інші «антикорупційні обмеження» [100] – це не є порушенням принципу рівності у врегулюванні відносин публічної служби, це «...об'єктивні вимоги для належної реалізації функції публічної служби, застосовуються на рівних та недискримінаційних засадах» [39, С. 25], є поширеними і у практиці зарубіжних країн, є загально визнаними правовими стандартами регулювання відносин публічної служби.

Цей принцип можна розглядати і дещо в іншій площині, а саме: як поєднання: а) рівноправ'я (рівноправності)» яка закріплена і у ст. 24 Конституції України і у всіх «базових» законах про різновиди публічної служби (в аспекті заборони прямої або непрямой дискримінації за різними критеріями); б) рівності перед законом (саме в аспекті взаємовідносин особи і публічних інституцій (під час вступу, проходження, припинення публічної служби) із відсутністю підстав для дисбалансу між суб'єктами; в)

недискримінації [123, С. 62-85]. Щоправда, регулювання відносин всього розмаїття видів публічної служби з необхідністю передбачає певні «розбіжності» за віком, станом здоров'я, певні «розбіжності» за територією (наприклад, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не поширюється на території гірських населених пунктів, що передбачено вітчизняним антикорупційним законодавством), за іншими ознаками (наприклад, службові відрядження для службовців дипломатичної служби тощо). Цілком можна звернути увагу і на заборону (саме «табу», а не обмеження) для публічних службовців щодо участі у страйках. З одного боку, це виглядає як «яскравий приклад» порушення прав осіб, в той же час, з іншого боку, детальний аналіз статусу публічних службовців, також характеру та орієнтованості (в тому числі й суб'єктної) вимог страйку доводять їх несумісність («фактичне протистояння» із публічною владою, представниками якої і є публічні службовці) свідчить про взаємовиключеність таких явищ, а отже правове регулювання заборони для публічних службовців цілком можливо розглядати як прояв позитивної дискримінації. Таке регулювання цілком можна вважати позитивною дискримінацією, яка об'єктивно зумовлена й орієнтована на забезпечення ефективного застосування публічної служби. Тим не менш, проблематика рівності як засадничого вектору регулювання відносин публічної служби (не зважаючи на підвищення інтересу до цієї проблематики серед вчених-юристів, вчених-адміністративістів – роботи О. Уварової, Х. Кіт, М. Савчина, І. Лескіної та ін.) має передбачати чітке унормування важливих засад позитивної дискримінації (саме критерії з огляду на вид служби, орієнтацію на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу тощо) при домінанті принципу рівності у врегулюванні відносин публічної служби в цілому.

Принцип пропорційності (іноді можна зустріти інші назви – «сумірності», «співмірності», «помірності» тощо) також слід віднести до засадничих принципів регулювання відносин публічної служби. Безперечно,

регулювання останніх пов'язане із певними обмеженнями «приватної автономії» публічних службовців (в тому числі й після припинення служби), втім таке обмеження має бути «домірним», «співмірним», «пропорційним» тим завданням, тій меті, з якою вони запроваджуються. Як-то, обмеження щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності, обмеження щодо зловживання службовим становищем, обмеження щодо одержання подарунків, щодо спільної роботи близьких осіб, після припинення публічної служби (ст.ст. 22-27 Закону України «Про запобігання корупції») обмеження вікові (щодо граничного віку для перебування на публічній службі), щодо політичної неупередженості (ст. 10 Закону України «Про державну службу»), щодо знання державної мови (варто згадати «коливання» векторів державної політики стосовно механізму забезпечення дотримання такої вимоги), іноземної мови для категорій посад служби «А», діяльність яких безпосередньо пов'язана із міжнародною діяльністю (спілкування, документообіг тощо) стосовно стану здоров'я (наприклад, служба у Національній поліції України, Збройних Силах України, Національній гвардії України тощо). Саме задля усунення передумов для довільного втручання у «приватну автономію» публічних службовців засадою має бути принцип пропорційності, який варто розглядати у двох аспектах: а) у «вузькому» як «баланс» публічних та приватних інтересів, «баланс» інтересів публічної служби та інтересів самих публічних службовців; б) у «широкому» як поєднання кількох складових, які саме у сукупності і формуються ресурс цього принципу, а саме: «допустимості (обґрунтованості, відповідності легітимній меті, законності, правової визначеності); необхідності (мінімізації втручання, використання менше інтрузивних засобів); «балансу» публічних та приватних інтересів [88, С. 150]. Саме цей принцип є «...необхідною складовою верховенства права, без дотримання якої не можна досягти ... захисту та збереження прав та свобод людини; ... єдиним механізмом ... у питаннях захисту прав та свобод людини від держави та забезпечення

справедливості правового регулювання» [59, С. 67]. На це ж звертає увагу у своїх працях і С. Венгеров [36] і М. Лученко [117].

Зasadничим принципом службового права варто розглядати також запобігання зловживання повноваженням із гарантуванням обмеження дискреційних повноважень, а отже й прояву розсуду. Незважаючи на його «максимальне тяжіння» до функціональних принципів, його все ж таки варто розглядати як засадничий, бо він стосується абсолютно всіх відносин, всіх різновидів публічної служби (і щодо прийняття актів, які визначають засади публічної служби в цілому, і щодо організаційно-правових та функціональних засад публічної служби і решти питань публічної служби). Важливо пам'ятати, що і Конституція України (ст. 19) і «базові» законодавчі акти про публічну службу передбачають дискреційні повноваження, спираючись фактично на дефініцію передбачено у Резолюції Комітету міністрів Ради Європи № R(80)2 щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, як такі, «що передбачають можливість адміністративних органів ухвалювати рішення з певною свободою розсуду, тобто обирати з кількох юридично допустимих рішень те, що вважається кращим за певних обставин, до того ж кожна із таких альтернатив є правомірною» [123, С. 112-113]. Цей принцип передбачає не лише закріплення положення про наявність таких повноважень, а отже й реалізацію розсуду (у трьох його проявах [88, С. 23]), а також закріплення ряду меж для реалізації таких повноважень та розсуду: «реалізація таких повноважень має чітко узгоджуватися із метою, з якою такі повноваження надаються; дотримання балансу інтересів під час їх реалізації; неупередженість; об'єктивність; розсудливість; своєчасність; рівність перед законом; дотримання меж і характеру повноважень; відкритість; контрольованість [123, С. 113]. При цьому обов'язково пам'ятаємо, що таке регулювання передбачає контроль за реалізацією таких повноважень, можливість оскарження результату та юридичну відповідальність за порушення меж їх дотримання.

До «засадничих» принципів службового права слід віднести принципи гласності, відкритості та прозорості. Саме таке поєднання буде вдалим з огляду на ресурс кожного із них й саме їх «сумарний» ресурс формує засаду, фундамент для регулювання відносин публічної служби. У вітчизняній правовій, в тому числі й адміністративно-правовій, літературі спостерігається кількаваріативність підходу до розуміння цих принципів: від ототожнення й аж до їх розмежування, визнання самостійності значення. Узагальнюючи наявні тематичні фахові наукові положення, можна запропонувати їх розгляд як взаємопов'язаних, проте самостійних принципів службового права, які: відкритість забезпечує «надання публічними службовцями, публічними інституціями інформації зацікавленим особам про публічну службу, інформування про її засади» [193, С. 104-105], а також залучення осіб до публічної служби [194, С. 260]; прозорість забезпечує «максимальну можливість доступності інформації про публічну службу ... механізму суспільного впливу на публічну службу» [159, С. 166], гласність – висвітлення інформації (унеможливлення засекреченості, щоправда, окрім передбачених випадків, що є цілком виправданим для публічної служби) про публічну службу, можливість вільного її обговорення.

Підтримуючи позицію В. Галай, можна до засадничих принципів службового права віднести й персональну відповідальність публічних службовців за свої акти, дії, бездіяльність [39, С. 25], із закріпленням механізму такої відповідальності. Слід усвідомлювати, що, хоча мова йде про перебування особи на публічній службі, все ж таки саме персональна відповідальність публічного службовця має виступати «засадою» взаємовідносин «публічна інституція – публічний службовець», «публічний службовець – приватна особа». Щоправда, є певні винятки щодо мілітаризованої публічної служби (за певних обставин). Показовим є унормування у «базовому» законодавчому акті відносин виконання службовцем наказу, розпорядження і доручення керівника із закріпленням засад відповідальності кожного із учасників таких відносин.

До принципів варто віднести й принцип демократизму як «змістовну» орієнтацію приписів на «реалізацію волі народу, волі всіх ... доступність служби для всіх» [69, С. 17].

Принцип гуманізму (а інколи можна зустріти його назву як «принцип гуманізму та соціальної справедливості») передбачає «...спрямованість відповідних приписів на шанобливе ставлення до громадян, керівників, службовців, дотримання високої культури спілкування, поважного ставлення до звернень, толерантність та повагу до будь-яких громадських об'єднань, шанування і дотримання звичаїв, традицій» [70, С. 51], що фактично й зумовлює орієнтацію службового законодавства на сприйняття національних традицій «служіння народу», сприйняття моделі публічної служби – «моделі здобутків» [88, С. 84].

Ще одним антропологічний принципом «засадничого» характеру є принцип патріотизму та служіння українському народові, що безпосередньо пов'язане із «служінням Україні в цілому та кожному громадянину окремо» [98, С. 103]. Зміст принципу полягає у орієнтації служіння особою інтересам України, «обіцянки» це робити (звідси й регламентація засад перевірки законодавства України, знання державної мови, складання Присяги, передбачення відповідальності за порушення останньої, обмеження щодо доступу до служби іноземних громадян та осіб без громадянства, обмеження щодо доступу до державної таємниці тощо), й взаємообов'язок держави гарантувати публічному службовцеві захист, реалізацію його прав, свобод та законних інтересів, особливий порядок розгляду публічно-правових спорів, що виникають з відносин публічної служби, певні прояви позитивної (в тому числі «на перспективу») дискримінації тощо. Принцип патріотизму передбачає у службовому праві фундаменталізує «...здатність особливості ідентифікувати себе з Українським народом, з громадянами своєї Української держави та потребу у самоствердженні ... з метою зростання» [129, С. 41-42]. Основний зміст цього принципу спрямований на те, щоб «...внести в систему правовідносин такі категорії як «моральна якість і чеснота» ..., він

відображає діалектично виявлену здатність громадян поступити на ...службу і перебувати на ній з обов'язковим дотриманням відповідності принципу добросовісності..., обов'язок службовців захищати публічні інтереси, віддавши їм пріоритет по відношенню до приватних інтересів» [129, С. 42-42]. Саме ця засада «пронизує» все службове право й зумовлює його цільову спрямованість «служіння Україні та Українському народу».

До «засадничих» принципів службового права, з урахуванням положень новітньої теорії права, можна віднести й: принцип розумності як «однієї з основних засад, які отримало право від школи природно-правового мислення, згідно з яким юридична діяльність має відповідати здоровому глуздові» [63, С. 197]. Цей принцип втілює «...цінність людського інтелекту» [63, С. 197]. І це важливо як для визначення засад публічно-службової діяльності, так і безпосередньо всього ресурсу останньої. З огляду наявності оціночних понять у службовому праві, принцип розумності набуває ознак засадничості. «Без розумності неможливо відшукати дійсний зміст оціночних термінів або здійснити аналіз будь-яких абстрактних норм» [129, С. 197].

До «засадничих» варто було б додати і принцип добросовісності, «який відображає сумлінне, чесне та порядне ставлення суб'єкта до власних дій з використанням наданих повноважень, виконання покладених обов'язків й уникнення помилок ... з досягненням стану поваги до права та довіри між суб'єктами правовідносин ... оскільки ефективність та дієвість ... визначається ступенем сумлінності реалізації особами своїх повноважень» [129, С. 198]. Він напряду пов'язаний з принципом гуманізму та запобігання зловживання повноваженнями.

Отже, узагальнюючи все вищезазначене, можна стверджувати, що «засадничі», (загальні, універсальні, фундаментальні) принципи службового права представляють собою основоположні («базові») засади для регулювання всіх без винятку відносин публічної служби у всьому розмаїтті її різновидів, які є втіленням загальнолюдських цінностей (свободи, гуманізму, рівності, справедливості тощо) й слугують підґрунтям для

формування організаційних та функціональних принципів. До «засадничих» (загальних) принципів службового права можна віднести: верховенство права, законність, правову визначеність, рівність, пропорційність, запобігання зловживання повноваженнями, гласність, відкритість, прозорість, демократизм, патріотизм, та служіння Українському народу, розумності, добросовісності. Унікальність цих принципів зумовлена їх фундаментальною роллю у правовому регулюванні відносин публічної служби та їх комплексним змістом, завдяки поєднанню кількох елементів, зміст яких деталізується у принципах організаційних та функціональних.

2.3 Організаційні та функціональні принципи службового права

Одразу ж варто зазначити, що відповідний поділ є умовним, бо всі принципи «пронизують» регулювання публічно-службових відносин й знаходять прояв у різних формах останніх. Варто у цьому контексті підтримати положення про те, що «засадничі принципи конкретизуються на рівні кожної окремої галузі (підгалузі, інституту) й встановлюють вимоги до специфічної сфери правовідносин з урахуванням їх ...особливостей» [62, С. 202]. Більше того, єдині засади обумовлюють регулювання як питань організаційної побудови публічно-службових відносин (безперечно, із деталізацією особливостей їх різновидів), так і функціонування публічної служби у всьому її багатоманітті різновидів. Так, наприклад, виокремлений як «засадничий» принцип добросовісності, поміж іншого, передбачає й «як принцип обов'язковості вимог контракту про зайняття посади публічного службовця у частині вимог дисципліни» [62, С. 202]. Аналогічним може бути і підхід до питань рівного доступу до публічної служби у частині: недискримінаційних вимог для претендентів (у межах видів публічної служби, категорії посад, рангів тощо), доступ до управління публічно-

службовими відносинами у частині кадрових питань тощо. Якщо зосередити увагу на засадах регулювання саме організаційних та функціональних відносин публічної служби, тоді варто акцент уваги сконцентрувати, наприклад, на професіоналізмі, який «пронизує» і питання організаційної публічної служби і дотримання вимог професіоналізму (за професійними вимогами формується «кадрове наповнення» публічної служби) і одночасно питання реалізації функцій публічної служби, а отже й весь «функціональний аспект» службового права. Аналіз наявних навчальних, наукових тематичних джерел свідчить про те, що існують різні підходи до виокремлення таких принципів, різними є назви цих груп принципів, різною є послідовність розміщення у межах цих груп.

Так, наприклад, В. Галай у своїй роботі «Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України» називає такі принципи «процедурними» й пропонує віднести до них: «доброчесність, відкритість діяльності, підконтрольність, клієнтоорієнтованість, ефективність» [39, С. 17-20]. Називаючи їх процедурними, акцент уваги вчена-адміністративіст зміщує на регламентацію фактичної реалізації публічними службовцями публічного інтересу, саме тому і процедурні («стосовно процедури»). Ці принципи обрані, з урахуванням критеріїв, серед яких В. Галай вважаю за доцільне врахувати: «суб'єкт застосування, сфера діяльності, особливості організації діяльності, взаємодія з іншими учасниками публічного управління» [39, С. 14]. В цілому погоджуючись із тим, що при виокремленні принципів, які лежать в основі організації публічної служби та її функціонування, варто звертати увагу на їх унікальність й певну специфіку прояву у порівнянні із засадничими принципами, які регулюють всі без винятку відносини (а точніше зазначити – лежать в основі такого регулювання). В той же час, звертаючи увагу на запропонований перелік таких принципів, виникає питання, чи дійсно вони входять до цієї групи. Як-то: принцип доброчесності, який все ж таки за своїм ресурсом є засадничим для відносин публічної служби в цілому, засадничим для всього предмету

службового права. Безперечно, що можна вести мову про його роль і у врегулюванні відносин організації публічно-службових відносин (щодо вступу на публічну службу, усунення передумов для виникнення конфлікту інтересів тощо) і у врегулюванні відносин функціонування публічної служби (наприклад, щодо уникнення того ж конфлікту інтересів). Саме тому, принцип добросовісності, незважаючи на його роль у врегулюванні зазначених вище різновидів відносин, все ж таки слід вважати засадничим, а отже й варто включити до першої групи принципів службового права – «засадничі» (загальні, універсальні, «базові», «фундаментальні» тощо). Окрім того, викликає певне заперечення й доцільність виділення саме у цій групі принципів такого принципу як «клієнтоорієнтованість» [39, С. 19] як «чинника, спроможного суттєво підсилити концептуальні основи публічної служби» [39, С. 19], «як важливого елементу низки сучасних іноземних концепцій модернізації публічного сектору: американської доктрини «New Public Governance», німецьких підходів організації публічного сектору «Laender–модель», «New steering–модель», загальноєвропейської моделі «Good governance» [39, С. 19]. Саме завдяки цьому принципу пропонується сприяння суспільному розвитку «...через взаємодію з громадянами за принципами сервісних організацій» [39, С. 19]. Не заперечуючи в принципі проти визначення засади модернізації регулюючого впливу і організації і функціонування відносин публічної служби як об'єкту службового регулювання за допомогою відповідних норм права, орієнтації на забезпечення реалізації та захисту під час таких відносин прав, свобод, законних інтересів людини, все ж таки, враховуючи все багатоманіття відносин публічної служби, називати принцип, в тому числі й «процедурний» [39, С. 19] як «клієнтоорієнтованість», напевно, не варто. Якщо брати до уваги регулювання відносин організації публічної служби у всьому її розмаїтті, все ж таки дивним виглядає використання терміну «клієнт» як утворюючого назву предмету для, наприклад, військової служби, служби в Національній поліції. Безперечно, доступ до служби, вимоги до претендентів,

організаційна побудова публічної служби для охоплення всіх її завдань, функцій має орієнтуватися на особу, яка у подальшому набуває статус публічного службовця. Втім, ці особи за будь-яких обставин не є «клієнтами» (тим більше, якщо мова йде про так звану «мілітаризовану» публічну службу).

Т. Коломоєць, О.М. Германюк у спільній тематичній науковій роботі також виокремлюють, щоправда лише для державної служби, принципи, які можна вважати організаційними та функціональними. Визначаючи їх, вони безпосередньо зазначають, що «організаційними принципами вважати варто ті, що розкривають сутність ... служби... і характеризують особливості формування та функціонування (побудови та існування) ... служби в цілому та професійної діяльності ... службовців зокрема» [98, С. 136-137]. Можна погодитися із ними, що ці принципи дійсно зорієнтовані на врегулюванні відносин організаційної побудови публічної служби, а отже це відносини стосовно вступу (допуску) до служби, організаційних форм її реалізації, система категорій посад, рангів, звань тощо. Функціональними ж принципами вони вважають такі, що «визначають функціональний аспект ... служби... процедури допуску, конкурсу, просування по службі, фінансування, формування кадрового забезпечення, ефективного функціонування тощо» [98, С. 151-152]. Також можна погодитися із ними, що саме ці принципи зорієнтовані на врегулювання функціонального аспекту публічної служби. Якщо розглядати принципи службового права у контексті системи останнього, то відповідно організаційні пов'язані із матеріальними правовідносинами (хто взагалі має право на службу, якими є умови вступу, якими є способи вступу на різні види публічної служби, які взагалі існують заборони для вступу на публічну службу, якими є організаційно-правові форми публічної служби тощо), в той час як функціональні принципи – із процедурними правовідносинами (якою є процедура вступу на державну службу, дипломатичну службу, якою є процедура самого конкурсного відбору, якою є процедура притягнення публічних службовців до

відповідальності, якою є процедура щорічного оцінювання результатів діяльності публічних службовців, якою є процедура ротації кадрів на дипломатичній службі тощо). Самі останні, завдяки їх безпосередньому предмету регулювання, й іноді у вітчизняній адміністративно-правовій науці називають «процедурними» [52, С. 17-20]. Саме з огляду на їх реалізацію публічної служби, із реалізацією відповідних норм службового права, цілком логічно розглядати як функціональні (в аспекті функціонального ресурсу публічної служби), процедурні (зорієнтованість на врегулювання відносин процедур публічної служби) й вживати ці терміни для їх позначення як синонімічні (саме у цьому аспекті погляду на них).

З'ясувавши назви та цільову спрямованість цих груп принципів службового права, варто зупинитися на їх переліках (а можна запропонувати й загальний перелік з огляду на їх умовний розподіл та регулювання двох вищезазначених аспектів предмету службового права). Одразу ж слід зазначити, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці з цього питання єдності поглядів вчених немає, що й зумовлює різноваріативність їх кількісних та якісних переліків. Так, наприклад, Т. Коломoeць, О.М. Германюк до організаційних принципів пропонують включити: «доцільність правового регулювання, уніфікованість..., ієрархічність, стабільність; ефективність, рівний доступ громадян до служби; політичної неупередженості, соціальної захищеності службовців» [98, С. 115]. Одночасно до функціональних вважається за доцільне включати: «конкурсний відбір кандидатів..., об'єктивності оцінювання результатів діяльності..., фінансове та матеріально-технічне забезпечення службовців за рахунок держбюджету...» [98, С. 138]. В. Галай, виокремлюючи процедурні принципи, пропонує до них віднести: «доброчесність, відкритість, підконтрольність, клієнтоорієнтованість та ефективність» [98, С. 16]. А. Шевченко, аналізуючи питання кадрового забезпечення окремого різновиду публічної служби (отже, мова може йти т.зв. організаційні принципи), виділяє «...обґрунтованість, комплексність, системність, ефективність,

єдність, ...рівність доступу, фаховість, політичної неупередженості, універсальності, конкуренції» [197, С. 12]. В. Декаленко, також досліджуючи проблематику кадрового забезпечення того ж виду службових відносин, пропонує свій варіант таких принципів, а саме: «системності та комплексності» [52, С. 8]. Ю. Даниленко, аналізуючи оцінювання у службі, фактично зупиняється на функціональних (або ж процедурних) принципах й пропонує включити до них: «...ефективність, політичну неупередженість, добросовісність, рівність, презумпцію відповідності, безсторонність, безпосередність, правову визначеність, відкритість, прозорість, гласність, визначеність вимог, дієвість, визначеність критеріїв» [50, С. 8]. Достатньо великий перелік принципів, у якому представлені й засадничі принципи, як-то: ефективність, правова визначеність, рівність, відкритість, гласність, прозорість тощо. Безперечно, ці засади лежать в основі регулювання відповідних відносин, однак вони відіграють роль фундаменту для всього предмету регулювання службового права. Саме тому навряд чи потрібно їх дублювати й у цій групі принципів службового права. П. Макушев, досліджуючи організаційно-правові та функціональні аспекти діяльності Державної виконавчої служби в Україні, аналізує й принципи службового права з акцентом на особливості публічно-службових відносин у відповідній сфері, проте до функціональних пропонує (як «авторські принципи» [119, С. 6]) віднести лише «принципи сумлінності та конфіденційності... та принцип недопущення конфлікту інтересів» [119, С. 6]. Дещо спірною є рекомендація щодо саме «авторських пропозицій» з огляду на поширеність таких положень у вітчизняній фаховій доктрині. Також виникають певні запитання щодо доцільності визнання в якості функціональних принципів такого принципу як недопущення конфлікту інтересів, оскільки це фактично складовий елемент засадничого принципу добросовісності («добросовісності» – в деяких джерелах можна зустріти і таку назву). І не варто його дублювати саме як функціональний принцип, бо його можна розглядати і як організаційний принцип і саме головне як засадничий принцип, а отже саме як останній він

«охоплює» і всі його складові. При цьому також слід звернути увагу на черговість розміщення цих принципів у запропонованих варіантах їх переліків. Не можна стверджувати, що будь-який із них є більш або ж менш важливим, а отже варто підтримати у цьому контексті тезу про те, що «їх почергове визначення зовсім не передбачає перерахування за критерієм «важливості» чи «значущості», адже в роботі взагалі заперечується ідея «ієрархічності» принципів... Не можна виокремити «менш» важливий або ж «більш» важливий принцип, бо кожен із них має своєрідне особливе значення» [194, С. 276]. Це у повній мірі стосується й організаційних та функціональних принципів службового права. Більше того, варто вести мову про доцільність їх розгляду саме в одному підрозділі роботи з огляду на їх умовний поділ та прояв як засад при регулюванні і організаційних і процедурних питань публічно-службових відносин.

Так, зокрема до таких принципів варто віднести принцип професіоналізму, який виокремлюється і у вітчизняній адміністративно-правовій науці як «принцип – державної служби», «принцип публічної служби», «принцип публічно-службової діяльності», і закріплений у вітчизняному службовому законодавстві, що й дозволяє розглядати його і як принцип службового правила з огляду вищезазначеного як предмету регулювання останнього та зовнішньої форми його ж існування. Так, зокрема у словниково-довідниковій фаховій тематичній літературі професіоналізм визначають як «...компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення ...службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин» [174, С. 216-217]. Визначення сформульоване із запозиченням норми-дефініції, закріпленої у Законі України «Про державну службу», зокрема у ч. 1 ст. 4. Щоправда, без уточнення положення щодо останнього елемента, а саме «...визначеною відповідно до закону» (ч. 1 ст. 4 Закону). Отже, фактично мова йде про професіоналізм як «умову компетентного, об'єктивного та

неупередженого виконання своїх посадових обов'язків» [129, С. 46] (це перший елемент змісту), про постійну «професіоналізацію» як підвищення рівня саме професійної компетентності (другий елемент змісту), і, нарешті, про мовну підготовку особи (як третій елемент змісту цього принципу). Все це дає підстави для того, щоб погодитися із вченими-юристами у тому, що цей принцип є «комплексним, що цілком відповідає сучасним вимогам, які покладені в основу посадових інструкцій, кваліфікаційних характеристик посадових осіб, виявленні знань під час кваліфікаційних оцінювань, ...дотримання юридичних та морально-етичних норм у сфері ... служби [129, С. 47; 67, С. 10-11]. Фактично мова йде про «...службу як професійну діяльність ... професію, яка вимагає високої кваліфікації, що підтримується системою підвищення рівня своєї професійної компетентності» [129, С. 46-47]. У сукупності цей принцип передбачає і знання предмета своєї діяльності, і наявність професійної освіти певного рівня, і наявність практичних компетентностей тощо. Цікавим є той факт, що законодавець закріплює цей принцип у «базових» нормативно-правових актах щодо всього розмаїття видів публічної служби, що варто оцінити позитивно з огляду на відмінність публічно-службової діяльності, яка безпосередньо пов'язана із певними професійними вимогами до осіб, які займають посади, із їх професійною діяльністю, однак зовнішня форма безпосереднього його закріплення у різних актах законодавства є різною. Так, зокрема у Законі України «Про державну службу» принцип професіоналізму закріплюється у ст. 4 під назвою «Принципи державної служби» і для його позначення використовується усталений термін «професіоналізм». В той час як у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», зокрема у ст. 4 «Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування» цей принцип також закріплюється, проте у так званій «розширеній версії», а саме як «професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі» (ст. 4), так званій «політермін». Розширену версію або ж «політермін» містить і ст. 4 Закону України «Про дипломатичну службу», яка

також має назву «Основні принципи дипломатичної служби». Щоправда, у порівнянні із аналогом у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», останній є дещо «усіченим» або ж «спрощеним», бо має такий зовнішній вигляд «...професіоналізм, компетентність, ініціативність» (ч. 1 ст. 4). Відсутність двох «останніх» складових цілком можна пояснити виокремленням принципу добросовісності як засадничого принципу регулювання всіх без винятку публічно-службових відносин. Водночас саме різноваріативність закріплення цього принципу у законодавстві й зумовлена розмаїттям поглядів вчених-юристів щодо розуміння змісту цього принципу. Так, наприклад, Т. Коломєць, М. Германюк із посиланням на етимологічне значення «професіоналізму» (lat. *profession* – спеціальність, офіційно зазначене знання [98, С. 124]), зазначають, що «...сукупність визначених нормативно об'єктивних та суб'єктивних характеристик ...служби в цілому та ...службовця зокрема, які дозволяють оцінити фаховий рівень ...службовця та їх корпусу в цілому з точки зору наявності відповідного рівня освіти, здатності ... до самостійного оновлення і збагачення своїх професійних знань, бачення і пошуку службового зростання, оцінки професіоналізму у параметрах його якості (теоретичні знання, досвід роботи) і кількісні (ранг, рейтинг, імідж ...), рівня процесу організації праці ... службовця за встановленими певними нормативними для ... професії, процедури, технології виконання завдань, бажаних результатів, що необхідно досягнути у процесі діяльності тощо» [98, С. 129-130]. І, хоча цей принцип у запропонованому положення сформульовано як принцип служби, з огляду на те, що остання є безпосереднім предметом регулювання службового права, його цілком можна вважати і принципом службового права. Його аналіз дозволяє виокремити його роль як у регулюванні організаційних питань (критерії допуску до служби в цілому, до певної категорії посад, до певного різновиду служби, для проходження служби, для стимулювання, для притягнення до юридичної відповідальності тощо), так і функціональних або ж процедурних питань (конкурсний відбір, щорічного оцінювання

результатів діяльності, кадрові ротації, продовження перебування на службі після досягнення граничного терміну перебування тощо). Саме наявність знань, досвіду, компетентностей, прагнення вдосконалення і «лежить» в основі виконання особою певного виду діяльності, із перебуванням на посаді, реалізацією публічно-владних повноважень задля реалізації та захисту публічного інтересу.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці сформульовано й т. зв. «широке» визначення професіоналізму, із перерахуванням елементів його змісту. Так, наприклад, С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова, досліджуючи цей принцип, зазначають, що саме він «зобов'язує ... службовців: а) бути постійно готовими до реалізації посадових повноважень; б) добре знати предмет власної службової діяльності; в) знати свої права, обов'язки, повною мірою і якісно здійснювати функції та повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями та інструкціями; г) володіти правилами і процедурами діяльності органів ... влади; д) мати загальну і спеціальну професійну підготовку; е) знати юридичні та морально-етичні норми...» [70, С. 297]. Якщо дещо модифікувати саме формулювання, розмістивши акцент на регулювання сукупністю норм службового права вищезазначених відносин й визначення відповідних засад, цілком зрозумілим стає роль цього принципу і для організаційного аспекту публічно-службових відносин (вимоги для вступу на службу, для просування по службі, для присвоєння рангу, для зайняття певної категорії посад, для допуску до виконання певного завдання, для заохочення тощо) і для функціонального аспекту цих же відносин (професіоналізму під час реалізації положень). Саме професіоналізм й відрізняє систему принципів службового права від, наприклад, аналогів трудового права, решти галузей права. Цей принцип є «складним», «комплексним», таким, що поєднує кілька елементів і лише у їх сукупності формує свій ресурс. Він знаходить своє втілення не лише у положеннях «базових» законодавчих актів, які закріплюють переліки або ж і визначення принципів, а й опосередковано (через унормування, наприклад,

вимог, критеріїв, показників тощо) у положеннях, які закріплюють вступ, просування, припинення служби, процедури, а також у численних підзаконних нормативно-правових актах деталізують такі процедури. Саме тому цей принцип не можна вважати або суто організаційним, або ж суто функціональним. Він займає особливе місце, поширюючи свою дію на всі вищезазначені суспільні відносини.

Саме комплексний характер цього принципу й обумовив появу положень у вітчизняній адміністративно-правовій науці щодо можливості його розгляду як «принципу професіоналізму» і компетентності» [183, С. 137-139], при цьому «компетентність» розглядається як «... обізнаність ... службовця у сфері своєї публічно-службової діяльності» [183, С. 139]. Навряд чи можна погодитися із цим твердженням в умовах сьогодення, у контексті сучасного компетентнісного підходу до професійної підготовки осіб для публічної служби. Неможливим є виокремлення цього цілеспрямованого змістовного вектору формування кадрового ресурсу у загальній назві засади правового регулювання відносин публічної служби. Це є, з одного боку, недоречним, бо поза виділенням залишаються решти елементів ресурсу відповідного принципу. Одночасно, з іншого боку, тавтологічною виглядає за таких умов назва самого принципу. І взагалі спірним виглядає у контексті всього вищезазначеного виокремлення двох самостійних принципів – «професіоналізму», «компетентності» [10, С. 198]. За таких обставин доречним виглядає коригування положень як законодавчих, так і підзаконних актів, зорієнтованих на регулювання відносин публічної служби, стосовно уніфікації відповідних положень щодо принципу професіоналізму й впровадження для його позначення монотерміну – «професіоналізм».

Ще одним принципом, який можна віднести до цієї групи принципів службового права і який також займає особливе місце, бо визначає засади регулювання і організаційних, і функціональних відносин публічної служби, є принцип політичної неупередженості (можна зустріти й інші його назви, як-

то: «політична нейтральність», «заборона створення і діяльності організаційних структур політичних партій» (ст. 11 Закону України «Про Збройні Сили України»), «політична та релігійна нейтральність» тощо). Аналіз службового законодавства України дозволяє стверджувати про сприйнятність таких положень як базових і для регулювання організаційних питань (вимоги до вступу на службу, диференціація таких вимог залежно від категорій посад, і для просування по службі тощо) і для функціональних питань публічної служби (у процесі виконання посадових обов'язків, здійснення публічно-службової діяльності тощо). При цьому цей принцип знайшов своє закріплення як у «базовому» законодавчому акті – Законі України «Про державну службу», так і у законодавчих актах, які регламентують окремі види публічної служби. Так, наприклад, у Законі України «Про державну службу» цей принцип закріплено в ст. 4 «Принципи державної служби» як «...недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [151]. Тим самим унормовано у законодавстві України міжнародно-правові стандарти перебування на публічній службі, із закріпленням «правил самообмеження і публічного контролю за сутністю впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також відсторонення його від будь-якої участі у публічних заходах, якщо виникає вимога прояву ставлення службовця до політичних партій, коли проводяться демонстрації та страйки» [129, С. 51-55]. Окрім того, цей принцип окремо деталізований у ст. 10 цього ж Закону із деталізацією обов'язків та заборон для окремих категорій посад служби. Варто усвідомлювати, що не йде мова про порушення правил особи, передбаченого ст. 36 Конституції України, у об'єднання у політичні партії та громадські об'єднання й на користування правом на свободу совісті (ст. 35 Конституції України), а фактично про обов'язок не виявляти, не демонструвати свою політичну приналежність до політичної партії, не

керуватися у своїй діяльності інтересами останньої. Фактично мова йде про нейтралітет, неупередженість у професійній діяльності особи від будь-якого політичного об'єднання. Цей принцип є важливим і у врегулюванні відносин організації і функціонування публічної служби. З урахуванням специфіки безпосереднього предмету регулювання службового права, цей принцип набуває особливого значення і щодо вимог до вступу на службу (особливо щодо категорій посад «А» та «Б») і щодо функціонального аспекту відносин (виконання посадових обов'язків, реалізації завдань і функцій публічної служби). Опосередковане закріплення цього принципу здійснюється і при унормуванні елементів правового статусу публічних службовців. Так, наприклад, у ст. 7 Закону України «Про державну службу», при визначенні прав державних службовців, з-поміж інших прав, закріплено і право «...участі у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених законом» [151]. З огляду на розмаїття видів публічної служби, особливості окремих її різновидів, цілком логічним є закріплення у спеціальних законодавчих актах «жорсткого» елементу змісту принципу політичної нейтральності, а саме «принципу безпартійності» або ж «принципу позапартійності» як «обов'язкової умови перебування особи на службі» [129, С. 52]. В якості прикладу можна навести ст. 3 «Принципи діяльності Національної гвардії України», відповідного Закону, в якій серед інших принципів своє особливе місце посідає принцип «позапартійності» [155], або ж ст. 11 Закону України «Про Збройні Сили України», в якій серед засад регулювання організаційних та функціональних засад публічної служби у відповідному органі передбачено «заборону створення і діяльності організаційних структур політичних партій» [154]. Ще більш показовим у цьому плані є Закон України «Про національну поліцію», ст. 10 якого під назвою «Політична нейтральність» безпосередньо присвячена цьому принципу, із зазначенням на незалежність під час виконання службовцями своєї діяльності, заборону використання будь-яких предметів із політичною символікою, заборону особистих висловлювань щодо політичних уподобань

та використання службових повноважень у політичних цілях [156]. У цьому контексті також варто звернути увагу на положення, запропоновані Ю. Битяком, Н. Матюхіною та С. Федчишиним, а саме: «незважаючи на певну схожість (риси та певну суміжність обсягу), слід пам'ятати, що «політична неупередженість», «політична нейтральність» та «позапартійність» мають різний зміст сферу поширення за суб'єктами» [27, С. 35]. Так, зокрема, ч. 3 ст. 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» забороняє членство у політичних партіях військовослужбовців, суддів, прокурорів, поліцейських, співробітників СБУ тощо. Відповідні положення знаходять свою деталізацію (і це варто розглядати як прояв ще одного принципу службового права – уніфікації загальних положень щодо всіх різновидів публічної служби із можливістю деталізації окремих специфічних властивостей на рівні спеціальних нормативно-правових актів) у ч. 4 ст. 61 Закону України «Про національну поліцію», ч. 1 ст. 15 Закону України «Про державну прикордонну службу України», ч. 3 ст. 6 Закону України «Про службу безпеки України» тощо. При цьому у спеціальних актах «позапартійність» визначається як принцип, на якому ґрунтується діяльність відповідних органів» [27, С. 35].

Одночасно, політична нейтральність регламентована у «базових» акта службового законодавства – ст. 10 Закону України «Про державну службу», ст. 40 Закону України «Про запобігання корупції» й передбачає певні обмеження для публічних службовців щодо демонстрації, використання у службовій діяльності своєї політичної партійної приналежності, уподобань, сприйнятності, щоправда й із елементами заборони членства у партіях на період перебування на посадах категорії «А». Вона не поширюється на виборних осіб та осіб, що обіймають політичні посади. «При цьому вимоги політичної нейтральності доповнюються вимогами політичної неупередженості» (ст. 41 Закону України «Про запобігання корупції») [27, С. 35-36]. Саме з огляду на специфіку різновиду публічної служби у врегулюванні організаційних та функціональних відносин публічної служби

має відігравати важливу роль принцип політичної неупередженості (безсторонності, нейтральності) або ж у «вузькому» значенні (політична позапартійність) для мілітаризованих різновидів публічної служби, служби у правоохоронних та правозахисних органах, для служби на політичних посадах, або ж у його т. зв. «широкому» значенні, коли мова йде про «... а) те, що ... службовці можуть брати участь у політичній ... діяльності лише поза межами їх службових обов'язків і в позаробочий час; б) об'єктивне та неупереджене виконання ними законів і доручень, незалежно від їх партійної приналежності та особистих переконань, ... лояльному ставленні до громадян України, які підтримують ті чи інші політичні погляди, тощо» [98, С. 135]. Варто констатувати, що таке розмежування у закріпленні принципу політичної неупередженості має бути щодо різних видів публічної служби і щодо регулювання організаційних, і функціональних питань, що є цілком логічним і виправданим. При цьому цілком обґрунтованим вбачається формулювання пропозицій стосовно уніфікації термінологічного ряду для позначення цього принципу – для «широкого» розуміння це може бути «політична неупередженість» (або ж політична нейтральність як синонім), а для «вузького» розуміння – «політична позапартійність» (без закріплення у законодавстві достатньо великих кількісно положень визначення цього принципу із вказівкою на заборони щодо створення організаційних структур політичних партій або ж участі (членство) публічних службовців у політичних партіях).

Наступним принципом службового права, який регламентує організаційні або ж функціональні аспекти публічної служби, є принцип підконтрольності. Безперечно специфіка безпосереднього предмету регулювання службового права зумовлює об'єктивну потребу і у організаційному аспекті і у функціональному аспекті публічно-службової діяльності базування відповідного регулюючого впливу на засадах підконтрольності як активного втручання у зазначений процес (наприклад, праці В. Гаращука, О. Андрійко, С. Денисюка, С. Кушніра та ін.) з метою

забезпечення дотримання встановлених стандартів, своєчасності реагування на можливі порушення як з боку самих публічних службовців, так і по відношенню до них. Проявом цього є унормування у службовому законодавстві цілої системи інструментів «внутрішнього» (у межах системи суб'єктів публічної служби) і «зовнішнього» (з боку громадськості) контролю за публічно-службовою діяльністю. Так, наприклад, у Законі України «Про державну службу» у ст. 7 «Основні права державного службовця», з-поміж інших, закріплено право оскарження актів адміністрування щодо публічних службовців (п. 10 ст. 7), право проведення службового розслідування за вимогою службовця з метою зняття безпідставних звинувачень чи підозр (п. 14 ст. 7). Водночас, Закон України «Про Національну поліцію» містить окремий розділ VIII «Громадський контроль поліції», із регламентацією засад звітності про роботу (ст. 86), прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції (ст. 87), взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками відповідних органів місцевого самоврядування (ст. 88), спільних проєктів поліції та громадськості (ст. 89), залучення громадськості для розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських (ст. 90), що цілком можна розглядати як прояв «зовнішнього» контролю з боку громадськості й прояву принципу підконтрольності, який «пронизує» за рахунок ієрархічності публічної служби (переважної більшості її різновидів) організаційності та функціональний аспекти відповідної служби із використанням «внутрішнього» інструментарію (підзвітності, підконтрольності тощо) та «зовнішнього» інструментарію (із залученням громадськості). У цьому аспекті цілком можна підтримати позицію В. Галай про те, що серед засад регулювання публічно-службових відносин своє чільне місце мають посідати «внутрішня підконтрольність в органах публічної влади, зовнішній контроль, в т. ч. й з боку громадськості» [39, С. 18]. Серед критеріїв зовнішньої підконтрольності громадськості стосовно публічно-службової діяльності, із закріпленням їх засад, виокремлюються «...1) можливість здійснення моніторингу громадськими інститутами за

діяльністю публічної служби; 2) систематичне публічне звітування ... за усіма напрямками роботи; 3) взаємодія органів публічної служби з ... громадським суспільством за відповідними напрямками роботи...; 4) практика оскарження та зміни рішень публічної служби в адміністративному порядку; 5) врахування ... думки громадськості при прийнятті рішень (...публічні консультації..., соціологічні опитування, ...петиції тощо); 6) включення до робочих груп з вироблення публічно-управлінських рішень ... експертної громадськості» [39, С. 26]. За таких умов комплексність засад підконтрольності «пронизує» і «підконтрольність державним органам» (а можна зазначити «органам публічної адміністрації», з урахуванням особливостей різновидів публічної служби) і «підконтрольність суспільству» [39, С. 26], де перше – це «...законодавчо закріплений обов'язок уповноважених державних органів здійснювати контроль за усіма напрямками публічно-службової діяльності шляхом проведення перевірок щодо дотримання такими органами законодавства та об'єктивності у прийнятті ними ... тих чи інших рішень» [39, С. 26]. Саме тому у службовому праві обов'язково регламентуються засади формування органів із такими повноваженнями, моделі, черговість здійснення таких дій, особливості їх взаємовідносин за різних обставин (в тому числі й в умовах різних режимів [5, С. 8]). Одночасно, друга – це «...законодавчо закріплене право громадян та їх об'єднань здійснювати контроль за діяльністю публічної служби з метою виявлення відхилень від реалізації прав і потреб людини у тому чи іншому напрямі, а також порушень інших принципів публічної служби, для своєчасного реагування та вжиття коригуючих заходів, притягнення винних до відповідальності тощо» [39, С. 26]. Саме засади «зовнішньої контрольованості з боку громадськості «фактично» пронизують і організаційні і функціональні аспекти публічно-службової діяльності (і щодо членства у конкурсних комісіях, експертної участі, оскарження, і щодо можливості подання петиції тощо).

Принципом службового права відповідної групи варто вважати і принцип уніфікації вимог до організаційного та функціонального аспектів публічної служби із певною деталізацією їх на рівні «спеціальних» нормативно-правових актів щодо окремих різновидів публічної служби. Цей принцип інколи у фаховій галузевій літературі називають «принципом єдності вимог» [98, С. 118; 6, С. 11]. Етимологічний аналіз назви «уніфікований» дозволяє стверджувати, що таким вважається «...такий, що має єдину форму, систему, єдині нормативи» [34, С. 332]. З урахуванням цього, принцип уніфікації варто розглядати як єдність вимог для всього розмаїття публічно-службової діяльності як предмета регулювання службового права щодо організаційного аспекту (умови вступу, форми прояву, обмеження, способи вступу, вимоги до кадрового формування, до підстав для заохочення, притягнення до відповідальності тощо) та функціонального аспекту (у частині просування по службі, фінансового, матеріально-технічного забезпечення тощо). Звідси уніфікованість положень службового права щодо вимог до вступу (загальних вимог), із їх деталізацією щодо окремих різновидів публічної служби. Жодним чином спеціальні вимоги не можуть суперечити загальним («рамковим», уніфікованим) вимогам (наприклад, щодо громадянства публічних службовців). Загальні вимоги передбачено і щодо морально-етичних критеріїв публічного службовця (можливо «якостей» службовця).

Прикладами можуть слугувати положення службового законодавства у частині фіксування єдиних уніфікованих вимог щодо політичної позапартійності для публічних службовців так званої «мілітаризованої» політичної служби, а також вимог щодо політичної неупередженості для всіх без винятку різновидів публічної служби (ст. 10 Закону України «Про державну службу», ст. 41 Закону України «Про запобігання корупції»).

Ще одним прикладом уніфікації загальних положень службового законодавства щодо всіх без винятку різновидів публічної служби, із деталізацією особливостей окремих із них, може слугувати дублювання у

всіх актах службового законодавства вимог для вступу, передбачених «базовим» законодавчим актом про державну службу, із доповненням їх «спеціальними» вимогами, які є характерними лише для певного виду публічної служби (наприклад, для дипломатичної служби – це наявність вищої освіти із ступенем не нижче магістра, володіння відповідним рівнем професійної компетентності, володіння іноземними мовами, стан здоров'я, що дозволяє бути направленим у довготермінове відрядження, відсутність перешкод для такої служби [27, С. 236], а для військової служби – особливі вимоги щодо стану здоров'я та віку [27, С. 212]. Уніфікація передбачена і у частині т. зв. антикорупційних засад публічної служби. Сутність принципу полягає у закріпленні єдиних «рамкових» приписів щодо публічно-службової діяльності у всіх без винятку нормативно-правових актах, зорієнтованих на врегулювання відповідних відносин. При цьому така уніфікація має прояв як на рівні законодавчих актів, так і підзаконних. Не може бути, з урахуванням сутності, призначення публічної служби, різних засад регулювання вступу, проходження, припинення різновидів публічної служби. Безперечно, певна специфіка має унормуватися (як «додаткові», «особливі» засади), втім основні ж положення мають бути уніфікованими для того, щоб забезпечити функціонування публічної служби в цілому.

До цієї ж групи принципів варто віднести принцип наступності або ж сприйняття як базових положень вже чинних нормативно-правових актів задля забезпечення існування предмету регулювання службового права в цілому. Це стосується того, що в умовах відсутності кодифікованого службового акту, на жаль, ускладнюється процес правового регулювання відносин усього розмаїття різновидів публічної служби. За таких умов відповідне регулювання має передбачати сприйняття вже існуючих засад такого регулювання щодо «базового» види публічної служби – державної служби та їх деталізація стосовно інших різновидів публічної служби із усуненням суперечностей, невідповідностей першій та урахуванням специфіки свого виду. Так, зокрема, визначаючи вимоги до вступу на

дипломатичну службу на рівні окремого законодавчого акту (розділ III Закону України «Про дипломатичну службу») передбачаються, з урахуванням специфіки цього виду, загальні вимоги для вступу, передбачені Законом України «Про державну службу» як щодо самих вимог, так і способи вступу, порядку призначення на посади (ст.ст. 12-14). Більше того зазначено, що «у разі неможливості заповнення посади дипломатичної служби у порядку ротації проводиться конкурс на зайняття посади дипломатичної служби у порядку, встановленому Законом України «Про державну службу» (ч. 3 ст. 12 Закону) [152]. Аналогічними є й положення щодо інших питань організації та функціонування як дипломатичної, так і інших різновидів публічної служби. «Рамковими» є положення «базового» законодавчого акту про державну службу й всі інші, які регламентують інші види служби, «базуються» на них, сприймають їх, деталізують їх, усуваючи певну суперечливість такого регулювання. Як вже неодноразово зазначалося, наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють різновиди публічно-службових відносин, істотно ускладнює правозастосування, щоправда ідея кодифікації їх все активніше обговорюється у науковому фаховому товаристві й отримує підтримку, що дозволяє сподіватися й на реалізацію принципу наступності при підготовці кодифікованого нормативно-правового акту про публічну службу. До цієї ж групи принципів цілком можна віднести і принцип ефективності. Достатньо часто останнім часом це питання порушується у науковому середовищі при дослідженні різних галузевих питань, як-то: ефективність норм адміністративного права (роботи С. Шахова), адміністративних штрафів (роботи М. Савіна), адміністративного примусу (роботи Т. Коломієць), попередження (роботи Ю. Куразова), реалізації норм адміністративного права (роботи І. Болокан), функцій адміністративного права (роботи Ю. Пирожкової), нагородної справи (роботи І. Ковбаса), систематизація адміністративного законодавства (роботи А. Сарibaєвої) тощо. Це у повній мірі можна сказати і по відношенню до службового права, його предмету

безперечно принципів. Тим більше, що принцип ефективності виокремлюється як принцип адміністративного права (наприклад, роботи А. Пухтецької), адміністративно-процедурного права (роботи А. Шарої). Етимологічний аналіз слова «ефективність» свідчить, що мова йде про «того, хто приводить до найбільших результатів, наслідків, дає найбільший ефект» [34, С. 332], «того, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найкращий ефект; той, що викликає ефект» [173, С. 492]. Формулюючи визначення цього принципу, вчені-адміністративісти сприймають етимологічне значення, й роблять уточнення щодо того, що «ефективність – це орієнтування, бажання та досягнення кожним публічним службовцем максимально якісних результатів своєї роботи відповідно до поставленої мети та у межах на її реалізацію ресурсів» [39, С. 20]. Цей принцип «...фактично означає, що має місце потреба функціонування служби в режимі досягнення поставленої мети з мінімізацією можливих витрат ... ресурсів» [120, С. 26]. Хоча це визначення є сформульоване як принципи публічної служби, його все ж таки можна враховувати при формулюванні принципу службового права. Проте не може бути штучного урахування, бо воно «перенасичене» оціночними поняттями, як-то: «бажання», «досягнення», «максимально якісні результати». Безперечно варто усвідомлювати, що ефективність пов'язана із певними показниками, умовами, критеріями, із метою, результатом, витратами тощо. І саме тому цілком логічно, що саме цей принцип службового права варто розглядати в аспекті нормативного закріплення мети, завдань, очікуваних результатів й способів та ресурсів, які необхідні для досягнення передбачених результатів. Це стосується як предмету регулювання службового права в цілому, так і окремих організаційних та функціональних його аспектів (наприклад, вступу на службу, щорічного оцінювання результатів діяльності, довготермінових дипломатичних відряджень тощо). Можна погодитися із А. Шарою, що цей принцип певною мірою можна розглядати як засаду «неформальності», «простоти», «мінімізації витрат» [194, С. 265-266]. Задля забезпечення

ефективності конкурсного вступу на публічну службу регулювання відповідних відносин має бути таким, що мінімізувати витрати часу, ресурсів, спрощеність (хоча і не на шкоду результативності) процедури (лише ті документи, які є необхідними для з'ясування спроможності особи перебувати на посаді публічної служби, лише та кількість осіб-членів конкурсної комісії, яка дійсно є необхідною для з'ясування вищезазначеної спроможності тощо. Саме тому, і для організаційних, і для функціональних питань публічно-службової діяльності важливою є засада регулювання, яка б дозволяла унормувати мету, завдання, обов'язково очікувані результати й сприяла б досягненню останніх при мінімізації витрат часу, кадрів, ресурсів. Це стосується як законодавчого рівня регулювання, так і підзаконного. Прикладом може слугувати правова регламентація щорічного оцінювання результатів службової діяльності осіб, із унормуванням мети, завдань, критеріїв, показників, результатів як на рівні Закону України «Про державну службу» (зокрема, ст. 44 – щодо самої процедури, мети, завдань, результатів, ст.ст. 50, 52 – щодо можливих результатів, ст. 87 – щодо можливих результатів тощо), так і спеціальних підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.08 2017 року № 640 (в редакції від 14.03.2018 року № 185), про що вже неодноразово зазначалося у фаховій галузевій науковій літературі [94, С. 96-104]. Відповідне регулювання відносин, з використанням цієї засади – принципу ефективності, має відбуватися просто, швидко і доцільно, що й дозволить забезпечити досконале за змістом і результативне у застосуванні регулювання відносин публічної служби.

На жаль, норми-дефініції, яка б закріплювала визначення ефективності в цілому в публічній службі і як принципу зокрема (в тому числі й у ст. 4 «базового» Закону України «Про державну службу») немає, що безперечно є певним недоліком, який необхідно усунути, тим самим попередивши появу будь-яких питань щодо потреби унормуванні ряду інших принципів

(простота, об'єктивність тощо). Саме комплексний характер принципу ефективності і дозволяє охопити інші засади регулювання як організаційних, так і функціональних питань публічної служби, усунувши надмірну деталізацію їх, забезпечивши виокремлення у цій групі однопорядкових принципів службового права.

Отже, акумулюючи все вищезазначене, можна стверджувати, що організаційні принципи службового права – це засади регулювання відносин, безпосередньо пов'язаних із організаційною структурою публічно-службової діяльності, одночасно функціональні принципи службового права – це засади регулювання функціонального забезпечення публічно-службової діяльності. З огляду на комплексний характер принципів цих груп та їх поширення на дві зазначені сфери регулюючого безпосереднього впливу, їх пропонується розглядати у єдності й відносити до них: принцип професіоналізму, принцип політичної неупередженості, принцип підконтрольності, принцип наступності, принцип ефективності, принцип уніфікації із елементами спеціалізації щодо окремих різновидів публічно-службової діяльності.

Висновки до розділу 2

1. Пропонується розгляд принципів службового права як сукупності взаємопов'язаних, взаємозалежних принципів службового права, які утворюють єдине ціле й завдяки цьому слугують надійним підґрунтям для правового регулювання відносин публічної служби. У цій системі варто виокремлювати елементи (принципи службового права), зв'язки (внутрішні, які поділяються на вертикальні та горизонтальні, та зовнішні, які обумовлюють місце цієї системи як елемент у системі галузевих принципів), мету та додаткові ознаки системи (історичну зумовленість, структурованість, динамізм, стабільність, мобільність), які й обумовлюють унікальність системи принципів службового права.

2. Пропонується авторське визначення класифікації принципів службового права як певного умовного поділу принципів службового права на види із використанням різних критеріїв (полікритеріальність) для з'ясування зв'язків між ними, існуючих закономірностей формування їх ресурсу й надання оцінки (характеристики) кожному із них. Доведено, що здійснення класифікації має як теоретичне, так і практичне значення, дозволяє ґрунтовно проаналізувати феномен принципів службового права у всьому їх розмаїтті. Цілком логічним вбачається полікритеріальний їх розподіл, як-то: а) за різновидом безпосереднього предмету регулювання (загальні та спеціальні); б) за «зв'язком» із елементами системи службового права (підгалузеві, інституційні (інституціональні); в) за способом фіксації («юридичною об'єктивізацією»): текстуально закріплені у нормах права, «змістовно закріплені» («які «виводяться» зі змісту нормативно-правових актів»), доктринально сформульовані; г) за джерелом фіксації (закріплені у Конституції України, у законодавчих актах, у підзаконних нормативно-правових актах, у міжнародних та європейських нормативних актах, судових актах (актах судової влади), інших джерелах службового права). За цим же критерієм ще один варіант поділу (дещо узагальнений), а саме: закріплені у формалізованих джерелах, передбачені у неформалізованих джерелах; д) за «формою» безпосереднього закріплення: «імперативні» або ж «категоричні» або ж «жорстокі» та «диспозитивні» або ж «рекомендаційні», або ж «м'які»; е) за суб'єктною спрямованістю (держава в особі її органів, посадових осіб, суб'єкти публічної влади, – «майбутні» «публічні службовці», публічні службовці у всьому їх розмаїтті різновидів, «екс-публічні службовці»); є) за цільовою спрямованістю (регулятивні та охоронні); з) «за ступенем» «новаційності» (хоча цей розподіл був запропонований для принципів адміністративно-процедурного права, його цілком можливо використати і для класифікації принципів службового права з огляду на модифікацію джерельної бази останнього, зміну пріоритетів, функціонального призначення останнього та активного впровадження у регулювання

європейських правових стандартів). За цим критерієм можна виділити: «традиційні» («звичайні», «звичні») та новітні («новаційні») принципи. ж) за змістом, спрямованістю щодо безпосереднього предмету регулювання (загальні (засадничі), організаційні та функціональні. Кожен із запропонованих варіантів поділу є умовним, залежить від суб'єктивного підходу в обранні критерію, виділенні різновидів. Доводиться, що всі вони у сукупності доповнюють один одного й дозволяють з'ясувати реальний ресурс принципів службового права, розкриваючи їх унікальні властивості. Втім, з огляду на критерії, виокремлені різновиди, пропонується в якості «базового» для аналізу вважати поділ за змістом, спрямованістю щодо безпосереднього предмету правового регулювання, а отже й виділення: загальних, організаційних та функціональних принципів.

3. З'ясовано, що «засадничі», (загальні, універсальні, фундаментальні) принципи службового права представляють собою основоположні («базові») засади для регулювання всіх без винятку відносин публічної служби у всьому розмаїтті її різновидів, які є втіленням загальнолюдських цінностей (свободи, гуманізму, рівності, справедливості тощо) й слугують підґрунтям для формування організаційних та функціональних принципів. До «засадничих» (загальних) принципів службового права можна віднести: верховенство права, законність, правову визначеність, рівність, пропорційність, запобігання зловживання повноваженнями, гласність, відкритість, прозорість, демократизм, патріотизм, та служіння Українському народу, розумності, добросовісності. Унікальність цих принципів зумовлена їх фундаментальною роллю у правовому регулюванні відносин публічної служби та їх комплексним змістом, завдяки поєднанню кількох елементів, зміст яких деталізується у принципах організаційних та функціональних.

4. Доведено, що організаційними принципами службового права слід вважати засади регулювання відносин, безпосередньо пов'язаних із організаційною структурою публічно-службової діяльності, одночасно

функціональними принципами службового права – засади регулювання функціонального забезпечення публічно-службової діяльності. З огляду на комплексний характер принципів цих груп та їх поширення на дві зазначені сфери регулюючого безпосереднього впливу, їх пропонується розглядати у єдності й відносити до них: принцип професіоналізму, принцип політичної неупередженості, принцип підконтрольності, принцип наступності, принцип ефективності, принцип уніфікації із елементами спеціалізації щодо окремих різновидів публічно-службової діяльності.

РОЗДІЛ III. ПРИНЦИПИ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОШУК ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕСУРСУ

3.1 Принципи службового права зарубіжних країн та їх урахування при формуванні вітчизняного аналогу

Одразу ж варто зазначити, що в умовах сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні неабиякого значення набувають процеси, безпосередньо пов'язані із запозиченням позитивного, апробованого часом і практикою досвід зарубіжних країн у виокремленні базових засад правового регулювання публічно-службових відносин, їх регламентації, а відповідно й для досягнення останнього й проведення порівняльно-правових наукових досліджень у аспекті формування наукового базису для нормотворення та правозастосування. Це істотно актуалізує компаративно-правові тематичні дослідження, результатом яких є поява різноманітних робіт, безпосередньо пов'язаних із висвітленням досвіду зарубіжних країн у частині або ж окремих принципів службового права, принципів публічної служби або ж окремих її різновидів, проблематиці правового регулювання публічної служби (або ж окремих її різновидів) у різних країнах, аналізу службового законодавства тощо. Умовно можна виділити кілька «базових» підходів щодо висвітлення цього питання у вітчизняній адміністративно-правовій літературі, а саме: а) висвітлення зарубіжного досвіду визначення принципів публічної служби закріплення їх переліку (інколи навіть узагальнено) у законодавстві у контексті аналізу більш змістовної проблематики правового регулювання відносин публічної служби; б) фрагментарне згадування про принципи службового права у контексті дослідження проблематики службового права в цілому; в) аналіз положень окремих актів службового законодавства зарубіжних країн й фрагментарне згадування про положення, безпосередньо пов'язані з принципами; г) аналіз положень зарубіжної правової доктрини та

службового законодавства стосовно одного із принципів службового права й формулювання результатів компаративно-правового аналізу із вітчизняними аналогами, врахування при формулюванні пропозицій для удосконалення вітчизняного службового законодавства; д) поєднання текстів службового законодавства зарубіжних країн (перекладу їх) або ж витягів з нього із узагальненим аналізом їх положень. Саме завдяки такому розмаїттю векторів наукового пошуку й можливим є аналіз зарубіжного досвіду доктринального розуміння та нормативного закріплення принципів службового права й формулювання пропозиції щодо його можливого урахування у контексті удосконалення їх вітчизняних моделей. Перш ніж перейти до безпосереднього аналізу відповідного питання, варто уточнити, що урахування досвіду нормативно-правового закріплення принципів службового права у зарубіжних країнах для новітніх вітчизняних нормотворчих процесів має бути виваженим, аргументованим із обов'язковим урахуванням специфіки запитів національної нормотворчості, державотворення в цілому. Штучного, детального запозичення не має бути, з урахуванням реалій сьогодення, приналежності держав до різних правових сімей із розмаїттям підходів щодо розуміння публічної служби, службового права, джерел останнього і безперечно його принципів. Саме тому компаративно-правовий аналіз має бути, проте пропозиції щодо його можливого запозичення варто формулювати досить обережно, з акцентом на їх апробацію часом, практикою, результати впровадження, прийнятність для вітчизняної нормотворчості та правозастосування у зазначеній сфері відносин. Лише за таких умов можна досягти позитивного результату впровадження в Україні зарубіжного досвіду розуміння, закріплення та реалізації принципів службового права.

Так, наприклад, в Законі Чеської Республіки «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ (Закон про службу)» у різних параграфах фактично закріплено різні принципи

службового права, серед яких: законності (§ 10 передбачає, що «службовці зобов'язані дотримуватись службових правил» [157, с. 275]), патріотизму та служіння народу (§ 61 передбачає, що «вони мають залишатися вірними Чеській Республіці під час виконання своїх службових обов'язків» [157, с. 300]), прозорості (§ 61, згідно з яким «...має забезпечуватися доступ до службової інформації ...якщо це є частиною роботи службовців» [157, с. 301]), доброчесності (§ 61, згідно з яким «...службовці мають неупереджено виконувати службу у межах наданих повноважень й утримуватися від виконання будь-яких дій, що можуть слугувати передумовою для загрози упередженості прийняття рішення» [157, с. 300]), політичної неупередженості (§ 64, згідно з яким «вищий посадовець протягом усього періоду службових відносин не може обіймати жодних посади у політичній партії або ж політичному русі» [157, с. 304]), щоправда його варто все ж таки вважати або ж політичною позапартійністю або ж «hard-версією» політичної неупередженості, мова йде не про заборону демонстрації своєї лояльності, прихильності до певної політичної сили, а про заборону членства у партії на певний період. Окрім того цілком можна виділити й принцип персональної відповідальності (§ 71, згідно з яким кожен службовець несе відповідальність за дисциплінарний проступок за певними винятками [157, с. 306]), принцип рівності у його «широкому» розумінні у сучасній правовій науці (§ 80, згідно з яким службовцям гарантується рівність можливостей щодо виконання службових обов'язків, просування по службі, фінансового, матеріально-технічного забезпечення, підвищення професійної компетентності [157, с. 309]). Все це дозволяє стверджувати, що у «базовому» законодавчому акті про службу цієї держави фактично закріплення аналогічні до вітчизняних принципи, щоправда їх перелік відсутній, відсутнє їх офіційне визначення (норми-дефініції) та й вичерпними такі принципи назвати, навряд чи можна, бо відсутні й «засадничі» (зокрема, верховенство права) й організаційні та функціональні. Запропонований у цьому акті варіант «моделі принципів» у порівнянні із вітчизняним аналогом виглядає дещо спрощеним.

Варто звернути увагу на досвід Республіки Болгарії, у Законі «Про державного службовця» якої, зокрема у ст. 18 передбачено наступні принципи, які визначають засади регулювання публічно-службових відносин, а саме: «законність, лояльність, відповідальність, стабільність, політична нейтральність, ієрархічна підлеглість» [157, с. 26]. Фактично унормована і засадничі, і організаційні, і функціональні принципи службового права, хоча і не вичерпний їх перелік. Тим не менш, знову ж таки відсутні норми-дефініції, які б містили офіційне визначення цих принципів, усуваючи передумови для довільного тлумачення нормативно-правових положень. Наразі, унормованість самих принципів має місце, проте невичерпна їх фіксація та відсутність їх визначень, на жаль, не дозволяють визнати досвід цієї країни взірцем для вітчизняної нормотворчості у сфері публічно-службових відносин. Відсутність багатьох засадничих принципів, які б відображали сприйняття державою цінностей людиноцентризму, антидискримінації, доброчесності, ефективності викликає чималий подив й слугує підґрунтям для порушення питань відповідності принципів регулювання зазначених відносин вимогам сьогодення. Більше того, виникає питання, чому у цьому переліку відсутні навіть принцип професіоналізму? І це при тому, що в наявності принцип лояльності, про який згадують у своїх роботах і В. Галай і А. Школик, які аналізують досвід зарубіжних країн стосовно правового регулювання публічно-службових відносин. Так, наприклад, А. Школик зазначає, із посиланням на законодавство Латвії, зазначає зокрема, що «службовці мають бути лояльними демократично обраного уряду», незважаючи на особисті політичні погляди [199, с. 90-91]. Варто звернути увагу на те, що мова йде не про політичну нейтральність в цілому, а саме про ставлення й демонстрацією цього з боку публічного службовця саме до уряду, до керівництва держави. Саме тому і «лояльне ставлення» з боку публічного службовця до останніх.

В. Галай, досліджуючи іноземний досвід формування законодавства про принципи публічної служби, зокрема згадує про нього, зупиняючись на

положеннях законодавства США, Великої Британії, Канади, Австралії й зазначаючи про його «особливе» місце в системі принципів публічної служби, поряд із «чесністю, ввічливістю, справедливістю, відкритістю, об'єктивністю та підзвітністю» [39, с. 14]. Виокремлюючи його від етичних принципів, В. Галай, одночасно вважає за доцільне запозичити досвід, зокрема Великої Британії, й унормувати у законодавстві України принцип лояльності [39, с. 15]. Варто звернути увагу, що у Великій Британії цей принцип службового права має «давнє коріння», ще з 70-х років ХХ століття (коли «членства у лівих партіях» розглядалося як порушення лояльності [170, с. 34]), з моменту формування «політичної стриманості», а інколи й отримання дозволу на членство у політичних партіях [170, с. 34]. Досить влучно висвітлив його сутність Д. Гарнер, зазначивши зокрема, що «...публічний службовець зобов'язаний зберігати вірність уряду, який знаходиться у владі, сумлінно служити урядам, які дотримуються різних політичних переконань» [40, с. 73]. Й варто підтримати уточнення, запропоноване В. Галай, «у разі зміни уряду, внаслідок виборів, відставки чи з інших причин, публічний службовець зобов'язаний все одно сумлінно йому служити» [39, с. 176]. Отже, для цього принципу є нерозривним «зв'язок» публічного службовця і його ставлення під час служіння публічним інтересам із урядом і саме у цьому і полягає його відмінність від політичної неупередженості (в т.ч. у її «хард-версії»), від доброчесності. У підтвердження цьому можуть слугувати положення сформульованих Комітетом з проблем стандартів у суспільному житті у 1994 році «семи принципів роботи службовців», серед яких: «служіння тільки суспільним інтересам, непідкупність, об'єктивність, підзвітність, відкритість, чесність, лідерство» [136, с. 4-5]. Цікавим у цьому плані є і досвід Канади, в законодавстві якої взагалі заборонена будь-яка критика публічними службовцями державної політики й порушення такої заборони розглядається як «порушення вимог лояльності» [39, с. 185]. Щоправда, одночасно варто звернути увагу і таке положення законодавства Канади, що регламентує

право публічних службовців на участь у страйках. Хоча це право й передбачає певні обмеження у його реалізації, втім заборони (як у вітчизняному законодавстві) немає, що слід схвально оцінити й запропонувати для запозичення. Натомість у законодавстві Франції принцип лояльності (зокрема, у «Законі про загальний статус чиновників»), поряд з іншими принципами службового права, знайшов своє закріплення й принцип «загальної лояльності чиновника» [132, с. 66], який розглядають як «принцип лояльності у пасивній формі», «із пасивним змістом, оскільки не вимагає від чиновника активних дій» – чи позитивних (як-то: вступу до політичної партії, виконання керівних функцій тощо) чи негативних (виходу з партії, припинення членства). Як зазначає В. Галай, із посиланням на роботи А. Оболенського, «у Франції має місце розуміння лояльності як вірності швидше нації та Конституції, ніж Уряду. На службі чиновникам фактично рекомендується відмовитися від публічної демонстрації своєї прихильності до політичної партії, від відкритого вираження своїх політичних, філософських або ж релігійних переконань» [39, с. 194; 132, с. 64-66]. Аналіз цих положень свідчить про те, що має місце фактично помилкове ототожнення двох принципів службового права – лояльності та політичної неупередженості й при формулюванні пропозиції для України, навряд чи доцільним, є саме щодо цього положення запозичення досвіду нормотворення Франції.

Більш показовим у цьому плані є досвід Литовської Республіки, у Законі «Про публічну службу» якої не лише закріплено перелік принципів, які можна вважати і засадничими і організаційними і функціональними, оскільки до їх переліку включено: «повагу до людини та держави (фактично верховенство права у першій його частині), справедливості, неупередженості, об'єктивності, відповідальності, порядності, публічності, зразковості (ст. 3 «Основні принципи етики публічної служби»)» [157, с. 428]. Незважаючи на особливість назви самої статті, в якій ці принципи закріплені, фактично мова йде про «базовий» перелік сучасних засадничих (вітчизняний аналог)

принципів службового права. Приємно, що ці принципи не просто «зібрані» в єдиній статті «базового» законодавчого акту про публічну службу, а й деталізовані у ній, тобто законодавець закріпив їх офіційне визначення, що, безперечно, варто позитивно оцінити, оскільки тим самим закріплюється офіційна позиція законодавця щодо їх розуміння, а отже усуваються будь-які передумови для довільного тлумачення та застосування. І на це неодноразово зазначалося у вітчизняній галузевій фаховій науковій літературі [98, с. 157; 157, с. 117]. Для законодавства Литви характерним є закріплення принципів службового права в аспекті закріплення прав та обов'язків публічних службовців. Так, наприклад, ст. 15 зазначеного Закону, визначаючи обов'язки службовців, фактично фіксує принцип доброчесності, відповідальності. Хоча деякі положення відрізняються використанням «оціночних» питань (наприклад, щодо «зразковості» як засади регулювання відносин, згідно з якою «...службовець повинен щодня виконувати свої обов'язки, постійно вдосконалюючи її, бути чесним, толерантним, шанованим та законослухняним» [39, с. 199], втім практику закріплення таких засад варто сприймати позитивно.

Не менш цікавим є і досвід Латвії, у Законі «Про публічну службу» (ст. 3), а також в Інструкції із принципами поведінки публічних службовців якої закріплено: «принципи публічної служби» («верховенство права, рівність, лояльність, політична нейтральність, прозорість, відповідальність за прийняті рішення, кар'єрний розвиток»), принципи етики публічних службовців («порядність, об'єктивність, справедливість, повага до людини та держави, зразковість, публічність» [1]), при цьому останні в Інструкції розподілені на загальні та спеціальні (із деталізацією фактично доброчесності, прозорості, політичної неупередженості).

У законодавстві Грузії також закріплено і загальні, і спеціальні принципи публічної служби. При цьому їх цілком можна вважати принципами службового права з огляду на сферу регулюючого впливу, зміст. Позитивно слід оцінити досвід Грузії у частині систематизації положень про

принципи відповідного регулювання сфери суспільних відносин не тільки в окремому нормативно-правовому акті (Законі «Про цивільну службу»), а в окремій статті цього акту, із розміщенням їх у певному переліку, як-то: «вірність Державі та народу Грузії, дотримання верховенства Конституції та законів при виконанні службових обов'язків, поваги до прав, свобод і гідності людини і громадянина, рівної доступності до служби відповідно до здібностей, професійної підготовки, професіоналізм і компетентність, безпартійний характер, публічність, стабільність кадрів, захист службовців» [Закон Грузії]. Як бачимо, варіант є дещо схожим із вітчизняним аналогом, втім є певні дискусійні питання (черговість розміщення принципів й лише третя позиція для принципу верховенства права) й одночасно позитивна практика (уточнення змісту принципу рівності, абсолютна визначеність «жорсткої» моделі політичної неупередженості).

Цікавим виглядає і досвід Греції, у кодексі цивільних службовців якої (ст. 1) фактично закріплено, поряд із засадничими, й організаційні, й функціональні принципи під єдиною назвою «Принципи Кодексу цивільних службовців» із «універсальними єдиними правилами побудови служби та ...максимально можливої продуктивності їх служби» [39, с. 197].

Детальній регламентації принципів у «базовому» законодавчому акті про публічну службу присвячено і окремі статті у відповідному акті – Законі Італійської Республіки «Про державну службу», а саме статті про принципи: «вірність нації, служіння суспільному інтересу, ієрархічність» [8, с. 46], а також «...рівності доступу до служби, усунення будь-яких дискримінацій» [8, с. 46], з одночасними обмеженнями до приналежності до публічних партій щодо окремих різновидів публічних службовців, а точніше «політичною пасивністю» (щодо військової служби, дипломатичної служби, «посадових осіб та агентів поліції» тощо [8, с. 48].

Дещо схожу позицію демонструє і законодавець Республіки Польща, у Законі «Про цивільну службу» якої також знайшли закріплення принципи службового права, серед яких: вільного доступу із правом засад рівності (ст.

5), законності, доброчесності (ст. 66-67), професіоналізму (ст. 67), політичної нейтральності (ст. 67) й варто звернути увагу, що саме цей термін використовується для позначення цього принципу, персональної відповідальності (ст. 106-108), лояльності (ст. 67). Спостерігається певне «міксування» цих принципів у зазначеному нормативно-правовому акті, без їх розподілу на групи й без згадування, на жаль, принципу верховенства права, що, безперечно, взірцем для запозичення визнати не можна. Одночасно варто зазначити, що деякі принципи службового права знайшли своє закріплення і у інших нормативно-правових актах, як-то: Законі Польщі «Про доступ до публічної інформації» (принципи прозорості, відкритості, гласності), Кодексі етики державних службовців (принцип безсторонності, відповідальності, сумлінності, політичної відданості, моральності, творчості у виконанні завдань, компетентності, раціональності тощо) [167, с. 376]. Аналіз досвіду Польщі є цікавим й щодо унормування ресурсу окремих принципів службового права. Так, наприклад, засади відповідальності публічних службовців за виконання своїх професійних обов'язків й за їх невиконання в аспекті прояву реакції держави на різні види протиправних діянь, закріплені одразу у кількох нормативно-правових актах, з акцентом уваги на спеціального суб'єкта, й передбачають відповідальність: «...керівну ... для осіб, які виконують керівні функції у публічному управлінні, ... кримінальну... як відповідальність окремих публічних службовців-винуватців, майнову – ...пов'язану зі шкодою, заподіяною чиновником у процесі реалізації функції публічного управління, службову – ... відповідальність працівників за невиконання розпоряджень керівників» [3, с. 32]. Дещо дивним виглядає саме формулювання нормативно-правового положення, проте «...відповідальність працівників з погляду начальника за неналежне виконання обов'язків [3, с. 32], скоріше за все, означає дисциплінарну відповідальність публічних службовців. Слушно, що розмаїття видів юридичної відповідальності дозволяє у деліктному законодавстві (й у законодавстві службовому) закріпити принцип

відповідальності за виконання своїх службових обов'язків публічними службовцями.

Принцип персональної відповідальності закріплено і у законодавстві Іспанії, щоправда, у Основному законі (ст. 103), поряд із ефективністю, законністю, «неупередженістю служби» й зорієнтованістю її на загальні інтереси, ієрархічністю, координацією. Як бачимо, має місце унормування різних засад регулювання відносин публічної служби (як засадничих, так і організаційних, функціональних), хоча і досить обмеженою їх кількістю й певною деталізацією у інших нормативно-правових актах (як-то: принцип добросовісності у Законі Іспанії «Про несумісність посад», який фактично закріпив антикорупційні обмеження для публічних службовців [66]).

Знову ж таки повертаючись до досвіду Франції, із одночасною регламентацією публічно-службових відносин у декількох різних За юридичною силою нормативно-правових актах, варто зазначити, що серед принципів службового права, які знайшли своє закріплення, варто виділити: «... повну відданість службовців служби держави, ... добросовісне виконання особою своїх обов'язків..., закріплення на посадах найбільш цінних кадрів» [134, с. 24], «... неможливість будь-якого розрізнення, прямого чи непрямого, ... між службовцями [134, с. 24]. Фактично мова йде про принцип патріотизму, добросовісність, професіоналізм, недискримінацію як прояв рівності. Особливістю законодавства Франції є те, що у ньому немає не тільки визначень принципів службового права, а й самого згадування про те, що це принципи. Отже, можна взяти за основу деякі підходи щодо розуміння, наприклад, недискримінації, водночас уникати практики «розпорошення» засад регулювання публічно-службових відносин у різних нормативно-правових актах, «розлого» формулювання їх визначень.

У Законі Словацької Республіки «Про державну службу» (ст. 1) закріплено в якості принципів: політичну незалежність, професіоналізм, гнучкість, ефективність, неупередженість, етичність [55, с. 186], які безперечно варто розглядати як засади регулювання відносин публічної

служби, як принципи службового права, щоправда, сам їх перелік викликає чимало питань як стосовно їх кількості (дещо замалою є), так і охоплення всього їх розмаїття (в наявності деякі засадничі та деякі організаційні, функціональні, щоправда перелік не є вичерпним і навіть виглядає дещо спрощеним).

Цікавим з позиції унормування принципу добросовісності (у всьому багатоманітному розуміння його змісту) виглядає досвід Норвегії [145].

Цілком логічно зупинитися й на аналізі відповідного досвіду й інших іноземних держав, які належать до різних правових систем, тим самим поглибивши відповідні результати аналізу щодо країн різних традицій права.

Так, зокрема, у Німеччині принципи службового права знайшли своє нормативне закріплення одразу у цілій низці нормативно-правових актів, які регламентують публічно-службові відносини, із розподілом останніх залежно від осіб-службовців та чиновників (про що неодноразово вже зазначалося у вітчизняній та зарубіжній адміністративно-правовій літературі, зокрема у роботах Ю. Старілова, Т. Коломоєць, О.М. Германок, Д. Припутня, М. Титаренко, Л. Біли-Тіунової, С. Федчишина та ін.), – Конституції, Загальному законі про правове положення державних службовців (в редакції від 27.02.1985 року), Законі про право федеральних службовців від 4.07.1953 року, Законі про забезпечення державних службовців (в редакції від 24.10.1990 року) тощо. Так, наприклад, Т. Коломоєць, О.М. Германюк зазначають, що у Німеччині відносини за участю службовців є сферою приватноправового регулювання, в той час як за участю чиновників – публічно-правового регулювання і саме щодо останніх деталізованими є засади регулювання відносин вступу, проходження, припинення служби, виконання повноважень, притягнення до відповідальності [98, с. 157-158]. Особливістю такого підходу є системне регулювання відносин публічної служби – від загальних положень й аж до специфіки організаційного та функціонального її аспекту. Так, зокрема, у Конституції знайшли своє закріплення принципи: «рівного доступу ... до кожної посади у відповідності

до кваліфікації, професійної підготовки, здібностей та ділових якостей; ... вірності державі ... політичного нейтралітету чиновників; захист чиновника у випадку нанесення шкоди; соціальне забезпечення...; свобода думки й створення громадських об'єднань» [171]. Фактично мова йде про закріплення (хоча і не у повному переліку) засадничих принципів службового права, які, у свою чергу, деталізуються у законодавчих актах. Так, наприклад, принцип політичного нейтралітету (саме таке словосполучення використовуються для його позначення у Федеральному законі про державних службовців), хоча і не передбачає «деполітизації службовців», втім регламентує правила поведінки із усуненням демонстрації прихильності певній партії (щоправда, близько 40% службовців є членами політичних партій [177]).

Аналогічним є стан справ із деталізацією положень щодо рівності доступу до служби й просування згідно із професійними та діловими якостями особи (організаційний принцип «поступового просування по службі» [39, с. 190]. Таке системне регулювання дозволяє уніфікувати засади регулювання публічно-службових відносин, що, у свою чергу, сприяє тому, що: «...службовець може бути переведений на іншу службу, навіть більш низьку, в інше місце, без зниження заробітної плати (...бо єдиним є підхід до категорій); виключається конкуренція між службовцями щодо посади лише через заробіток; наймачі не можуть переманювати з одного державного відомства до іншого службовців, надаючи їм більш високу оплату» [26, с. 121].

Певний перелік засадничих принципів публічної служби закріплює, хоча і не систематизованому законодавстві, Велика Британія. До таких принципів цілком можна віднести: «чесність, політичну неупередженість, постійне прагнення до підвищення професійного рівня» [142, с. 137]. Деяко звужений перелік, втім, з огляду на специфіку законодавства, кожен із них розглядаються як комплексний принцип, який включає цілу низку інших, які і формують їх зміст. Варто згадати хоча б т. зв. «сім базових принципів роботи чиновника», які варто розглядати як своєрідний аналог кодексу

поведінки чиновника: «служіння суспільним інтересам, підзвітність, непідкупність, відкритість, об'єктивність, чесність, лідерство» [136, с. 4-5]. Дещо ззовні схожий варіант пропонує і законодавець Австралії (на федеральному рівні), а саме: «аполітичність; справедливість у сфері зайнятості, тобто відбір на службу без будь-якої дискримінації; відповідальність за прийняті рішення; чесність, неупередженість, ввічливість; гарантованість оплат і соціального захисту; право на оскарження» [136, с. 8]. Фактично, поряд із засадничими, закріплені і деякі організаційні та функціональні принципи. Дещо спрощеною виглядає назва принципу «аполітичність», дещо розгалуженою фіксація змісту принципу рівності, водночас влучною є назва принципу відповідальності службовця за прийняті рішення й право на оскарження як гарантія захисту службовця.

Цікавим для вивчення і певною мірою для запозичення виглядає досвід США, зокрема у частині закріплення «дев'яти основних принципів системи публічних послуг» [2], а саме: «...рекрутування службовців... з урахуванням вільного рівного доступу на основі здібностей, знань, умінь при справедливому, відкритому змаганні; справедливе ставлення у процесі служби без будь-яких залежностей від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігій...; рівність оплати ...у поєднанні із заохоченням і визнанням виконання роботи; ...турбота про суспільний інтерес; ... ефективне використання ... робочої сили; збереження добре працюючих службовців...; ...навчання й підготовка; політична неупередженість...; захист ...за законне розкриття інформації» [2]. Одночасно із цими, насамперед організаційними, функціональними і певною мірою засадничими принципами, у США унормовано й Стандарти етичної поведінки службовців виконавчої влади, в яких фактично деталізується принцип доброчесності із «високими моральними засадами, які відповідають загальнолюдським гуманістичним ідеалам у всьому світі» [39, с. 184].

Цікавим з точки зору дослідження і певною мірою для формулювання пропозицій для урахування є досвід Японії, регулювання засад державної,

дипломатичної та судової служби якої можна розглядати як аналог вітчизняної публічної служби. Характерним є регулювання відносин не лише щодо «служби» чиновників, а й інших осіб, які працюють на державних підприємствах, залізницях, телебачення, шкіл, військовослужбовців «сил самооборони», співробітників поліції [8, с. 427-428]. Аналіз службового законодавства Японії (Закону про державних службовців 1947 року та Закону про місцевих службовців 1950 року) дозволяє виокремити серед принципів службового права, які знайшли своє нормативно-правове закріплення, наступні: патріотизму, публічності (що передбачає розгляд цих осіб в якості «слуг всього суспільства» [8, с. 428]), професіоналізму (лише за наявності певних знань, ділових якостей), добросовісності (під час служби «віддавати всього себе, всі сили та подумки» [8, с. 428]), елітарності (із розподілом на «звичайну службу» – пожиттєва служба, «особливу службу» – за умови проходження конкурсу й відповідності займаній посаді) й «особливої поваги у суспільстві (формула «чиновники гідні поваги, народ – призириства» [8, с. 431]), прозорості, відкритості, гласності (в тому числі й щодо проведення конкурсного вступу на службу за принципом «відкритих дверей» [8, с. 433]), підконтрольності, підзвітності та оскаржуваних рішень (дій), «жорсткої» політичної неупередженості (це поширюється на заборону членства в політичних партіях, відкрити демонстрацію своєї прихильності до політичних партій, а також на заборону участі у демонстраціях, страйках). Якщо щодо співробітників державної служби підприємств за порушення цього принципу передбачено відповідальність у вигляді звільнення, тоді як для «особливих» чиновників – кримінальна відповідальність [8, с. 433]. Більше того, для цієї ж категорії унормовано «наджорстку» модель принципу політичної неупередженості, а саме: заборона будь-якої політичної активності, в тому числі й в ролі політиків, експертів, консультантів, балотування на будь-які політичні виборні посади [8, с. 436]. І, безперечно, важливого значення набуває ознака регулювання публічно-службових відносин стосовно відповідальності за прийняті рішення, вчинення дії, із

розподілом на кілька видів юридичної відповідальності спеціальних суб'єктів, а також принцип оскарження рішень, дій щодо самих публічних службовців як гарантія їх захисту та реалізації їх правового статусу.

Особливості регламентації принципу рівності доступу й просування по службі у всьому розмаїтті його змісту можна простежити, наприклад, у законодавстві, що регламентує публічно-службові відносини, Нової Зеландії, згідно з яким враховується при вступі лише: а) «ділові якості особи», досвід, компетентності, стан виконання службових завдань; б) особисті якості, характер і якості, необхідні для служіння на посаді [8, с. 107]. Щоправда, таких вимог взагалі не передбачено для патронатних («патронажних») службовців у законодавстві жодної держави [137]. Патронатна служба зорієнтована на «обслуговування» патрона, отже останній і визначає вимоги щодо неї, «на розсуд патрона» [137, с. 14-16]. Саме для цього виду служби характерними є «м'які» вимоги вступу, просування, припинення, функціонування важливості набувають і політична активність і особисті якості. Це певною мірою відносини, що регулюються на засадах «служби здобичі» [87, с. 123], із урахуванням політичної приналежності переможців виборів, тих, хто «виборов» владу. Якщо для патронатної служби цей принцип є цілком сприйнятним і на це звертається увага вчених-адміністративистів у своїх роботах [99], тоді як для інших видів публічної служби (насамперед, державної, військової, дипломатичної тощо) цей принцип регулювання публічно-службових відносин не є домінуючим, що є цілком виправданим з огляду на функціональне призначення публічної служби, а отже цілком виправданими є пропозиції щодо деталізації нормативно-правового регулювання відповідних відносин на засадах рівності, професіоналізму, компетентності і «поступового просування по службі», регулювання на засадах «служби заслуг» [39, с. 15].

Певні особливості реалізації принципу рівності, в тому числі у частині його змісту – недискримінації передбачено у законодавстві деяких країн. Так, наприклад, за законодавством про публічну службу Норвегії передбачено, що

заборонено вимагати при процедурі вступу додаткові документи від кандидата, окрім тих, які передбачені законом [8, с. 110]. Однак, може бути винятком для тих випадків, якщо такі документи підтверджують якості, які є необхідними для виконання обов'язків у разі зайняття передбачуваної посади [8, с. 110]. Чи є це порушенням рівності? Напевне ні, бо «зв'язок» додаткових документів є прямим із майбутньою посадою і ефективністю службові особи на цій посаді.

Певні обмеження передбачені для претендентів (а також і службовців у частині граничного віку перебування) щодо віку, принаймні мінімального і максимального. Щоправда, аналіз наукових тематичних джерел свідчить про те, що така практика була у різних країнах не завжди. Так, зокрема, граничний вік для початку кар'єри у публічній службі передбачено у «законодавстві Австрії і він дорівнює 35 рокам, у Німеччині – 38, у Франції – 45 рокам» [8, с. 111]. Одночасно, у 1983 році таку вікову межу скасували у Великій Британії, у 1980 році – у Швеції, залишивши лише загальний мінімальний віковий ценз допуску до служби [8, с. 111], що варто визнати виправданим і підтримати як позитивну практику. Рівний доступ передбачає й об'єктивність, прозорість процедури допуску у поєднанні із принципами гласності, прозорості, відкритості. Позитивно зарекомендувала себе конкурсна практика із тестовою системою допуску (найбільш поширеною є система тестів у США), щоправда, із різними підходами щодо перевірки спеціальних знань як претендентів, так і службовців під час щорічного оцінювання результатів службової діяльності. Серед таких спеціальних знань домінуючими є економічні (у законодавстві Франції), юридичні (у законодавстві Німеччини), історії народу США (у законодавстві США) тощо.

Узагальнюючи все вищезазначене, варто стверджувати, що достатньо різноплановим, різномістовним є досвід зарубіжних країн у нормативно-правовому закріпленні та реалізації принципів службового права, апробований часом і 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. 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 правових систем світу, правових традицій. 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 і безперечно Греції у частині систематизації положень про припинення 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 тому числі й із закріпленням визначення цих принципів у вигляді норм-дефініцій, досвіду Великої Британії, Японії і Канади щодо формулювання визначення принципу політичної неупередженості із «широким» поглядом на його зміст (в тому числі й охоплення лояльності), досвіду Канади у регламентації прав або інших службовців на страйки із деталізацією підстав для його реалізації, досвіду Норвегії, Польщі, Нової Зеландії у частині формулювання визначення принципу рівності із «м'якими» віковим 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 апробовано часом і практикою позитивного досвіду зарубіжних країн має відчуватися 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 наукового результату у вирішенні відповідного завдання.

3.2 Основні напрямки вдосконалення доктринального дослідження та правового закріплення принципів службового права

Пошук пріоритетних напрямків доктринального дослідження, правового закріплення принципів службового права варто розглядати, усвідомлюючи, що зазначені процеси є взаємопов'язаними й, нехтування результатами будь-якого із них, негативно вплине в цілому на підсумковий загальний результат. Саме тому доцільним вбачається зупинитися окремо на кожному із цих напрямків, виокремивши пріоритетні напрямки в межах останніх, а потім узагальнити сформульовані положення і для вітчизняної правової, в тому числі галузевої, доктрини, і для нормотворчості.

Так, зокрема, доктринальне дослідження принципів службового права варто здійснювати, із урахуванням Основних наукових напрямків та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук, затверджених постановою Президії Національної академії наук України.

Більше того, доцільно сконцентрувати свої зусилля на тому, щоб відповідні тематичні дослідження здійснювалися у відповідності до Пріоритетних напрямків кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затверджених рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 року № 86/11. У цьому контексті пам'ятаємо, що докорінне оновлення розуміння змісту і функціонального призначення правової системи, системи права, складових останньої, оновлений погляд на предмет регулюючого змісту галузей, підгалузей, інститутів, запозичення і впровадження численних

правових інститутів із зарубіжної доктрини та нормотворчості зумовили концентрацію зусиль вітчизняної наукової фахової, в т.ч. й галузевої, спільноти щодо пошуку нових пріоритетів дослідження феномену адміністративного права і всіх складових його системи. Як наслідок, організація і проведення численних науково-практичних заходів, безпосередньо присвячених пошуку відповідей на зазначені запитання щодо оновленого розуміння його змісту, призначення, системи, джерел тощо. Цілком логічно вести мову про: Науково-практичні конференції «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини» (м. Харків, 17-18 квітня 2015 року), «Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку» (м. Харків, 21 травня 2016 року), «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України (м. Одеса, 10 листопада 2017 року), «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 11-12 квітня 2019 року), «Актуальні проблеми адміністративно-правової науки» (до 95-річчя з дня народження Р.С. Павловського, м. Харків, 26 вересня 2019 року) тощо. Більше того, поява значної кількості наукових праць (в т.ч. й дисертаційних), безпосередньо присвячених різним аспектам відповідної проблематики (наприклад, роботи Ю. Битяка, Л. Біли-Тіунової, С. Стеценка, В. Колпакова, Т. Коломоєць, В. Бевзенка, Д. Лученка, Р. Мельника, А. Школика та ін., а також В. Юровської, Д. Припутня, В. Галай, О. Константного, Ю. Легези, О. Радішевської, М. Смоковича, Н. Писаренко та ін.), сприяють формуванню новітнього доктринального базу для галузевої нормотворчості. Саме тому, дослідження проблематики принципів службового права має здійснюватися у межах пріоритетів розвитку вітчизняної правової науки взагалі й адміністративно-правової науки зокрема, з урахуванням їх результатів, наявних праць. Бажано пам'ятати, що службове право – це підгалузь адміністративного права, а отже дослідження її проблематики, а тим більше її принципів, має здійснюватися, із посиленням засад спеціалізації, із потребою розробки Концепції формування

службового права та підготовкою комплексних тематичних наукових робіт, безпосередньо присвячених предмету, методам, джерелам, системі і, безперечно, принципам службового права. Відповідні тематичні спеціалізовані дослідження варто координувати Національною академією правових наук України, тим більше, що у її складі, зокрема у структурі Науково-дослідного інституту місцевого самоврядування та державного будівництва, функціонує спеціалізована інституція – Навчально-наукова лабораторія дослідження службового права [91], яка і може виступити відповідним координаційним центром таких досліджень. І при підготовці щорічних переліків тем дисертаційних робіт з проблем держави і права, які виходять друком у видавництві «Право», під час координації таких досліджень цілком логічно залучати фахівців зазначеної Лабораторії, що сприяло б систематизації тематичних напрямків з проблематики службового права, систематизації результатів таких тематичних досліджень.

Відповідні наукові тематичні дослідження мають здійснюватися у межах дослідження проблем службового права однак як окремий підгалузевий напрямок. І проблематика принципів службового права має бути одним із тематичних підгалузевих напрямків. Доцільним вбачається поглиблений внутрішній поділ таких досліджень за кількома піднапрямами: по-перше, система принципів службового права, із їх розподілом на різновиди за різними критеріями, з'ясування рівнів групування таких принципів, підсистем принципів, зв'язків між ними (як між підсистемами, групами, видами, так і у межах самих груп, підсистем, різновидів), що дозволить з'ясувати ґрунтовно все багатоманіття їх та їх нерозривну єдність як засад всіх публічно-службових відносин, як складового елементу системи принципів адміністративного права і системи принципів права в цілому. У цьому аспекті варто зазначити, що обов'язковим є урахування новітніх досягнень вітчизняної адміністративно-правової науки стосовно принципів адміністративного права (насамперед, робіт А. Пухтецької, П. Баранчика, А. Шарої, А. Школика, Д. Лученка, Н. Писаренко, О. Мілієнко, В. Галай та ін.),

а також досягнень правової науки стосовно розуміння сутності, призначення і принципів права в цілому (наприклад, роботи О. Петришина, С. Погребняка, Д. Лук'янова, Смородинського, Н. Пархоменко Н. Оніщенко та ін.). По-друге, дослідження окремо кожного із принципів службового права, починаючи від генези його у вітчизняній та зарубіжній правовій науці, особливостей нормативного закріплення, практики реалізації, й затверджуючи формулюванням авторських дефініцій їх, виокремлення проблемних аспектів реалізації ресурсу й до рекомендацій доктринального та нормативного змісту. І у цьому аспекті знову ж таки варто максимально враховувати досягнення теоретиків права щодо окремих принципів права в цілому, а також вчених-адміністративістів щодо розуміння ресурсу окремих принципів адміністративного права та їх кореляції із ресурсом кожного принципу службового права. По-третє, не менш важливим є зосередження уваги на урахуванні досягнень вітчизняної адміністративно-правової науки щодо розуміння принципів інших підгалузей адміністративного права (наприклад, роботи А. Шарої, І. Картузової, І. Бойко, Н. Писаренко, О. Мілієнко, О. Радишевської та ін.) й дослідження принципів службового права у зв'язку із останніми, враховуючи їх місце і роль у системі принципів права адміністративного в цілому та їх відмінність як під галузевих принципів. І це, насамперед, дозволить з'ясувати специфіку прояву засадничих принципів щодо кожної підгалузі зокрема й відмінність від сфери регулюючого впливу службового права. По-четверте, дослідження публічної служби як сфери регулюючого впливу службового права, її різновидів задля з'ясування її засад – засадничих, організаційних та функціональних. Важливо згадати численні дослідження, присвячені окремим видам публічної служби (в т.ч. й оновлені доктринальні підходи щодо їх виокремлення). Саме такі дослідження дозволяють з'ясувати ті особливі різновиди публічно-службових відносин, правове регулювання яких має базуватися на певних принципах. Питання дипломатичної служби (роботи Н. Матюхіної, С. Федчишина та ін.), військової служби (В. Пашинського, Л. Коваленко та ін.), різновидів

мілітаризованої служби в інших її проявах (наприклад, роботи В. Столбового, О. Комісарова та ін.), державної служби (наприклад, роботи Л. Біли-Тіунової, Ю. Битяка, С. Ківалова, Т. Коломоєць, В. Колпакова та ін.) дозволяють з'ясувати специфіку організаційних, функціональних публічно-службових відносин, а отже й засади їх регулювання. Дослідження проблематики парламентської служби, муніципальної служби дозволяють відмежувати засади адміністративно-правового, а отже і службово-правового, регулювання від конституційно-правового регулювання, виділивши специфіку підгалузевих засад регулюючого впливу. Важливим вбачається координування наукових досліджень з різних аспектів публічно-службових відносин, в т.ч. й щодо різних різновидів публічної служби, які здійснюються представниками різних галузевих наукових шкіл, в т.ч. й тих, що здійснюються у рамках планів наукових досліджень закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, із урахуванням максимальної концентрації їх уваги на відмінностях регулювання, а отже й засад, відносин публічно-службових відносин. Бажаним вбачається координування цих всіх досліджень для акумулювання всіх результатів, усунення дублювання й поглибленого з'ясування всієї унікальності феномену службового права, а отже і його принципів. По-п'яте, кооперативно-правові дослідження проблематики правового регулювання публічно-службових відносин у зарубіжних країнах і з акцентом на засади такого регулювання, виділення позитивного досвіду й обґрунтування доцільності його запозичення для України. У цьому аспекті варто виділити результати роботи науковців Центру політико-правових реформ, безпосередньо пов'язані із підготовкою підбірок службового законодавства зарубіжних країн, перекладу текстів відповідних нормативно-правових актів, узагальнених аналізів таких положень і практики їх застосування (наприклад, роботи В. Тимощука, І. Коліушка, О. Банчука, О. Кірмача, Р. Куйбіди, Ю. Кириченко та ін.). Тим не менш варто урізноманітнити такі дослідження як в аспекті посилення інституційної спеціалізації у межах підгалузевих наукових досліджень (як

організаційних, так і функціональних), так і систематизації таких досліджень (як щодо країн різних правових систем, так і концентрації на досвіді однієї країни світу). Результати таких досліджень слугуватимуть частиною наукового базису для нормотворчості у частині впровадження у службове право й зовнішню форму його існування – службове законодавство – європейських та міжнародних правових стандартів регулювання публічно-службових відносин. По-шосте, дослідження міжнародно-правових стандартів регулювання публічно-службових відносин взагалі та окремих її різновидів зокрема, із формулюванням засад їх впровадження у вітчизняне службове право та службове законодавство. І саме у цьому напрямку доцільним є не лише поглиблений аналіз положень самих нормативно-правових актів, які закріплюють міжнародні стандарти регулювання публічно-службових відносин, а й обґрунтування пропозицій щодо формування «міжнародного службового простору», «міжнародно-правового службового простору», «міжнародного службового права» або ж «глобального службового права» і його складового елемента «європейського правового службового простору», «європейського службового права» (із урахуванням як своєрідного підґрунтя тих наявних наукових положень, які безпосередньо пов'язані із «європейським адміністративним простором», «європейським адміністративним правом» у відповідній його частині (наприклад, роботи В. Авер'янова, А. Пухтецької, О. Радишевської та ін.). І у цьому плані відповідні наукові дослідження, безпосередньо присвячення принципам службового права, із акцентом на міжнародні стандарти регулювання публічно-службових відносин, лише б сприяло уніфікації наукового базису для формування «міжнародного службового законодавства» та його європейського аналогу, впровадження його у національне законодавство, а отже й уніфікації правових стандартів регулювання публічної служби в цілому (у межах можливого розмаїття її моделей [199, С. 122-124]. Варто згадати роботи В. Галай, в яких аналізуються Біла Книга «Європейське врядування», Модельний кодекс

поведінки державних службовців, акти, розроблені на основі Європейської хартії міжнародного самоврядування, Європейський кодекс поліцейської етики та Рекомендації щодо реформування поліції у Східній Європі [39, С. 23], й обґрунтовуються виокремлення кількох груп таких стандартів, а саме: «стандарти функціонування публічної служби та публічних службовців, стандарти надання адміністративних послуг, стандарти побудови добросовісної публічної служби та протидії корупції» [39, С. 23], із «засадничою» роллю для реформування засад правового регулювання відносин публічної служби в Україні концепції належного урядування «Good governance» [39, С. 23]. Її варто підтримати з огляду на те, що Біла Книга «Європейське врядування» закріплює в якості засад правового регулювання «відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість» [28], Європейський кодекс поліцейської етики – верховенство права, незалежності та неупередженості, поваги та гідності, відповідальності, незалежності, субординації, відкритості, поваги та чесності, неупередженості та недискримінаційного підходу» [153, С. 43-44] тощо. З огляду на сферу регулюючого впливу службового права, а отже і ролі принципів у цьому процесі, всього розмаїття видів публічної служби, цілком доцільним у межах цього піднапрямку дослідження також зосереджувати увагу на аналізі міжнародно-правових стандартів регулювання відносин саме окремих різновидів публічної служби задля з'ясування їх феномену та виокремлення пріоритетів їх впровадження у національну нормотворчість та правозастосування (наприклад, Кодекс поведінки службовців органів правопорядку, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 року [83], Декларація про поліцію 1979 року [8], Європейський кодекс поліцейської етики 2001 року [153] тощо).

По-сьоме, окремим напрямком має стати й дослідження службово-правової термінології в цілому та принципів службового права зокрема, що дозволить проаналізувати етимологічне значення принципів, кожного із них, визначитися із назвою принципів для того, щоб назва узгоджувалася із

змістом, а також запропонувати норми-дефініції для їх використання і у тематичних наукових дослідженнях і у підготовці пропозицій для службового законодавства у частині фіксації принципів службового права. Саме у цьому плані можна буде з'ясувати різницю між «політичною неупередженістю», «політичною нейтральністю», «аполітичністю» тощо. Такі дослідження сприятимуть формуванню не лише галузевого тезаурусу, а й підгалузевого його аналогу, підготовці підгалузевих енциклопедичних, словникових робіт, проведенню тематичних наукових, науково-практичних заходів (враховуючи досвід, наприклад, Інституту законодавства Верховної Ради України), уніфікації термінологічного підгалузевого ряду й усуненню передумов для його довільного тлумачення та застосування. Варто згадати, що саме за ініціативою Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук України підготовлено словник термінів зі службового права [174], втім, з огляду на роль і значення підгалузі, цілком логічно було б порушити питання і про підготовку окремого тому Великої Української юридичної енциклопедії, в якій би значне місце посіли б положення про принципи службового права. По-восьме, окремим напрямком тематичних наукових досліджень має стати поглиблений аналіз джерел службового права, в т.ч. й у аспекті закріплення принципів, задля формування пропозицій щодо систематизації, в т.ч. й у формі кодифікації, службового законодавства, розробки та прийняття єдиного кодифікованого акту про публічну службу, в окремому розділі якого мають закріплюватися принципи службового права (як їх перелік, так і постатейне закріплення визначення та змісту кожного із них). Не зважаючи на те, що в наявності чимало положень сучасних підгалузевих тематичних досліджень, в яких у різному форматі «подається» позиція вчених-юристів щодо цього питання. Втім, визнати їх завершеними, уніфікованими неможна, а отже спеціалізація відповідних досліджень й координація їх лише сприятиме формулюванню наукового базису для відповідного питання та його вирішення.

Саме поглиблені наукові підгалузеві тематичні дослідження, їх координація у рамках загальнодержавних досліджень з боку Національної академії правових наук України та її спеціалізованого підрозділу сприятимуть формуванню новітньої доктрини службового права і її частини – теорії принципів службового права, яка б слугувала базисом для відповідної нормотворчості та правозастосування, забезпечивши дотримання принципу науковості у процесі останніх. Це сприяло б концентрації зусиль представників різних вітчизняних галузевих наукових шкіл (як-то: наукових шкіл Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету «Одеська юридична академія» тощо), використанню їх ресурсу, залученню іноземних фахівців, а також представників органів публічної адміністрації (в т.ч. й на їх запити, і як експертів галузі) для ґрунтовного дослідження принципів службового права, підготовки наукових висновків для нормопроектної та правозастосовчої роботи, підготовки науково-практичних коментарів для службового законодавства тощо.

Не менш важливим для з'ясування реального ресурсу принципів службового права, вдосконалення його використання у сучасних умовах державотворення і правотворення є навчальний (або ж 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, а також у закладах, установах, безпосередньо залучених до підвищення професійної компетентності публічних службовців. Варто усвідомлювати, що проблематика принципів службового права може вивчатися у рамках навчальних дисциплін адміністративно-правового блоку для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти, в той же час цілком логічним вбачається й впровадження дисциплін вільного вибору для формування індивідуальної траєкторії здобувачів вищої освіти, в т.ч. й дисципліни «Службове право» («Право

публічної служби»), «Право дипломатичної служби», «Право муніципальної служби» тощо. Для закладів вищої освіти, які готують фахівців зі специфічними умовами навчання, такі дисципліни цілком логічно що мають бути орієнтованими на правові засади поліцейської служби, військової служби тощо. При вивченні всіх вищезазначених дисциплін в якості окремої теми мають вивчатися принципи службового права в цілому та із акцентом на різновиди публічної служби зокрема. На другому (магістерського) рівні вищої освіти вбачається за доцільне впровадження окремої спеціалізації «Службове право», із можливістю посилення спеціалізації за запитаннями стейкхолдерів (з урахуванням наявної практики Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, зокрема магістерських програм кафедри службового та медичного права, а також Національного університету «Одеська юридична академія» із магістерськими програмами кафедри адміністративного права). Доречним вбачається і на другому рівні, щоправда дещо у збільшеному кількісно та різноманітному змістовно варіанті, впровадження навчальних дисциплін для вільного вибору здобувачів, які б охоплювали різні аспекти правового регулювання публічної служби, її різновидів, із акцентом (як окремий модуль) принципів такого регулювання, практики правозастосування, в тому числі й у зарубіжних країнах, міжнародних та європейсько-правових стандартів такого регулювання, а отже і впровадження навчальних дисциплін, як-то: «Порівняльне службове право», «Глобальне службове право» тощо. Цілком прийнятним виглядає аналогічний підхід, щоправда із акцентом на кадровий ресурс закладів вищої освіти й запити здобувачів, й для третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти, із впровадженням дисциплін блоку службового права (права публічної служби), різновидів права службового права, в тому числі із акцентом уваги на окремі принципи службового права, в тому числі й щодо різних сфер публічно-службової діяльності.

Для публічних службовців цілком логічним вбачається впровадження окремих навчальних дисциплін у програмах підвищення кваліфікації та

компетентності публічних службовців, які безпосередньо пов'язані із принципами службового права, тематичних сертифікованих програм стосовно окремих принципів службового права (засадничих, організаційних, функціональних), окремих навчальних курсів тощо. Доцільним вбачається й підготовка тематичних навчальних збірок (теоретичні положення, витяги із нормативно-правових актів, коментарі, модульовані завдання, зразки процедурних документів, запитання-відповіді тощо), які цілком можна використовувати як під час навчального процесу (стажування, підвищення кваліфікації), так і як джерельну базу для самоосвіти. Принципи службового права мають «пронизувати» всі навчальні компоненти підвищення кваліфікації та стажування публічних службовців, як-то: доброчесність при вивченні дисциплін антикорупційного блоку навчальних курсів, професіоналізм при вивченні дисциплін, зорієнтованих на поглиблення знань, навичок, вмінь з організаційних та, насамперед, процедурних питань публічної служби, рівність при вивченні курсів антидискримінаційного змісту тощо. Для цієї категорії осіб цілком доречним є формування як довгострокових навчальних програм, із вивченням ресурсу всіх принципів службового права, так і короткострокових та тематичних навчальних програм або ж курсів, із акцентом на один-декілька принципів службового права (аудіо-, відеокурси для викривачів корупції, з проблематики доброчесності, прозорості та публічності у діяльності публічних службовців тощо). Позитивною є практика online-курсів, із видачею сертифікатів (у кредитах ЄКТС), що проводяться спільно з іноземними партнерами (Pravojustice, USAID тощо), центральними органами виконавчої влади, закладами вищої освіти. Цей напрямок безпосередньо пов'язаний й із правовиховною, правопросвітницькою діяльністю, зорієнтованою як на спеціальну аудиторію, яку формують публічні службовці, так й на пересічних осіб для підвищення рівня їх правової обізнаності із положеннями службового права в цілому, так і щодо принципів останнього зокрема. Важливості набувають різноформатні тематичні заходи, в тому числі й із активним залученням різних

інформаційних ресурсів (ЗМІ, соціальні мережі, контактні заходи, засоби реклами тощо). Для досягнення позитивного результату важливим є планування такої роботи, її системний характер, різноджерельність та різноформатність, ресурсозабезпеченість.

I, нарешті, третій напрямок – це нормотворча діяльність, який також умовно можна розподілити на два піднапрямки – стратегічний (перспективний) та поточний, а отже й формулювання пропозицій здійснюється із розрахунку на подальшу перспективу та на поточне вирішення питань засад регулювання публічно-службових відносин.

Якщо мова йде про стратегічний (перспективний) напрямок, відповідно на перший план «виходить» питання систематизації службового законодавства й розробки та прийняття єдиного систематизованого акту про публічну службу. Незважаючи на наявність значної кількості форм (щоправда, у вітчизняній правовій науці можна зустріти й положення про види) систематизації взагалі, стосовно сфери публічно-службових відносин, а отже і нормативно-правового акту, який би зосередив положення, зорієнтовані на регулювання таких відносин, в наявності все ж таки єдність поглядів вчених-адміністративістів, а саме – прийнятною формою систематизації законодавства є кодифікація, а отже і підсумковим актом є кодекс. Про це зазначають всі без винятку вчені-адміністративісти, які поглиблено досліджують відповідну проблематику, й які формулюють пропозиції щодо вдосконалення засад правового регулювання публічно-службових відносин. Одночасно, при однакості стосовно доцільності кодифікації службового законодавства, різними є підходи до того, яким за змістом має бути цей нормативно-правовий акт і якою може бути його назва. Аналізуючи запропоновані вченими-адміністративістами різні варіанти, можна висловити і власну позицію, а саме: по-перше, це дійсно має бути кодифікований акт, оскільки саме кодифікація як «найбільш досконала» форма систематизації законодавства дозволяє усунути застарілі за змістом положення, колізії, що є важливим з огляду на сферу регулюючого впливу

відповідного акту. Саме тому це має бути не просто об'єднання положень всіх чинних нормативно-правових актів, які регулюють відносини публічної служби, а й їх «переробка». По-друге, це має бути кодифікований акт у формі кодексу (хоча у правовій доктрині і виділяється кілька різновидів кодифікованих актів [33, с. 227-232] й його назва може бути – Службовий кодекс України, що цілком узгоджується із загальними підходами формування назв кодифікованих актів у вітчизняній нормотворчості (із акцентом на сферу регулюючого впливу та назву елемента системи права, який таку сферу відносин регулює), із загальними правилами класифікаційної техніки. Не зовсім вдалою вбачається пропозиція щодо можливості назви відповідного кодифікованого акту як Кодексу законів про публічну службу, оскільки відбувається не просто об'єднання таких законів, а докорінна «переробка» всього службового законодавства, розробка нового акту, із оновленим змістом, уніфікованим підходом до регулювання сфери публічно-службових відносин. Окрім того не варто використовувати у назві цього кодифікованого акту слово «законів» по аналогії із Кодексом законів про працю України, враховуючи відмінність публічно-службових відносин від трудових відносин, а отже й демонструючи свою позицію щодо вирішення дискусійного питання стосовно приналежності відносин публічної служби до предмету регулювання адміністративного чи трудового права, про що вже зазначалося. По-третє, з огляду на те, що цей кодифікований акт поширюватиметься на всю сферу публічної служби, все її розмаїття видів, на організаційні та процедурні відносини, цілком доречно в окремому його розділі (бажано або ж першому, або ж другому, якщо перший буде присвячений основним поняттям) закріпити принципи регулювання відносин публічної служби (принципи службового права), передбачивши в окремій статті загальний їх перелік, починаючи із засадничих доповнюючи організаційними та процедурами принципами, й деталізуючи кожен із них в окремій статті цього ж розділу. Це дозволить визначитися із офіційною позицією законодавця щодо їх назви, а також змісту, усунувши передумови

для довільного тлумачення. Окрім того, саме у цьому ж акті, щоправда, в іншому розділі потрібно визначитися із сферою регулюючого впливу цього акту, а отже й із сферою дії відповідних принципів правового регулювання, закріпивши офіційні визначення «публічна служба», «публічне адміністрування», «державна служба», «військова служба», «патронатна служба», «муніципальна служба», «парламентська служба», «дипломатична служба», «альтернативна служба» тощо. Це дозволить відмежувати сферу регулювання службового права від аналогічних сфер регулювання інших галузей та підгалузей права, а отже і дії принципів останніх. Для цього підрозділу кодифікованого акту важливо не лише «не забути» жодного принципу службового права (і у переліку їх, і в окремих статтях), а й звернути увагу на черговість їх розміщення (як самих їх груп, починаючи саме із засадничих, з огляду на їх значення для регулювання публічно-службових відносин, так і у самих групах таких принципів, бо саме першим має закріплюватися принцип верховенства права у всьому багатоконпонентному його змістовному значенні, а вже потім решта і у жодному разі не навпаки). Саме кодифікований акт про публічну службу «замінить» все те багатоманіття та багаточисельність різних нормативно-правових актів, які на сьогоднішній день регулюють відносини публічної служби, фактично закріпивши у відповідному акті єдині «базові» засади такого регулювання, роль яких й виконують принципи.

Стосовно ж поточного піднапрямку, безпосередньо пов'язаного із формулюванням пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів, які регулюють відносини публічної служби, варто зазначити, що він є менш «витратним» у ресурсах, бо не передбачає комплексної роботи по систематизації службового законодавства, розробки нового за змістом нормативно-правового акту, «акту нового зразку». Водночас, він є менш результативним, бо передбачає «клаптикове латання» змісту тих різних за змістом, за деталізацією, за пріоритетністю, за датами прийняття (навіть у різні десятиліття) актів, які регулюють відносини різних

видів публічної служби. Тим не менш, цей піднапрямок також недооцінювати не варто, бо він є «оперативним» й дозволяє усунути ту прогалину, яка має місце на сьогоднішній день й «гальмує» ефективно регулювання публічно-службових відносин. Цей піднапрямок пов'язаний безпосередньо із положеннями чинного службового законодавства й спрямований на удосконалення тих положень, що безпосередньо пов'язані із закріпленням принципів службового права. Так, зокрема, доцільним вбачається у цьому аспекті доповнення ст. 4 Закону України «Про державну службу», яка фактично фіксує засадничі принципи регулювання одного із різновидів публічної служби, положеннями, які безпосередньо пов'язані із: а) зміною черговості розміщення принципів, з огляду на те, що першим принципом закріплений принцип верховенства права (щоправда, у дещо звуженому змістовному варіанті), отже цілком доречно або ж доповнити положення п. 1 ч. 1 ст. 4 після слів «...завдань і функцій держави» положеннями стосовно рівності доступу та перебування осіб на службі та пропорційності впливу, або ж закріплення принципів рівності доступу та перебування на службі, антидискримінаційного регулювання відповідних відносин та пропорційності у п. 2 та п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу». Окрім того ст. 4 цього ж Закону варто доповнити і положеннями про інші засадничі принципи, бо чинна редакція виглядає дещо «звуженою» за змістом. Зокрема, варто доповнити положеннями про принципи правової визначеності (це може бути п. 11 ч. 1 ст. 4), розумності (відповідно п. 12 ч. 1 ст. 4) й одночасно зміни вимагають п. 9 ч. 1 ст. 4 цього ж Закону, які закріплюють принципи «прозорості», ототожнюючи його із відкритістю. Натомість доцільно у цій статті Закону закріпити всі три засадничих принципа службового права, фіксуючи в окремих пунктах принципи гласності, прозорості та відкритості. Більше того, закріплення у ст. 4 цього ж Закону кількох організаційних та функціональних принципів, а також сама назва статті «Принципи...», без вказівки на те, що це засадничі, цілком логічно передбачає можливість і доцільність закріплення у ст. 4 цього

ж Закону й положень про принципи підконтрольності, наступності, уніфікації з елементами спеціалізації нормативного закріплення.

Певних змін та доповнень потребує і ст. 4 Закону України «Про дипломатичну службу», зокрема: по-перше, не зовсім вдалою вбачається сама назва статті «Основні принципи...». Чому саме «основні»? Бажано виключити слово «основні» із назви ст. 4 Закону. Аналіз змісту чинної ст. 4 Закону свідчить про те, що вона умовно складається із двох частин: тієї, що фіксує «особливі принципи» для регулювання дипломатичної служби (п. 1-8 ст. 4), та тієї, що фіксує «загальні» для всіх видів публічної служби принципи (п. 9 ст. 4). Втім виникають запитання як щодо переліку принципів, так і щодо черговості їх закріплення у ч. 1 ст. 4 цього Закону. Бажано все ж таки уніфікувати положення ст. 4 Закону України «Про дипломатичну службу» і ст. 4 Закону України «Про державну службу» й передбачити не тільки їх перелік (із нумерацією), а й дефініцію і розпочати із принципу верховенства права як «базового» для всієї системи принципів службового права. Цілком логічним є об'єднанням п.п. 1 та 2 чинної редакції ст. 4 Закону України «Про дипломатичну службу» при формулюванні принципу патріотизму, натомість дещо «надмірно деталізованими» виглядають положення п. 6 «професіоналізм, компетентність, ініціативність», що дозволяє запропонувати запозичити відповідні положення ст. 4 Закону України «Про державну службу» та п. 7 й заміни його аналогом «доброчесність» із ст. 4 Закону України «Про державну службу». Й, безперечно, доповнення тими ж положеннями, які запропоновані для внесення змін до Закону України «Про дипломатичну службу».

Закон України «Про національну поліцію» також потребує доповнень щодо регламентації принципів. Зокрема розділ II цілком можна було б доповнити окремими статтями (сприйнявши підхід, запропонований законодавцем), які б закріпили принципи патріотизму та служіння українському народу (саме як окремий принцип, а не складову іншого), професіоналізм, ефективність наступність, розумність, правову визначеність,

підконтрольність, а ст. 9 цього ж Закону і у назві і у змісті доповнити ще одним принципом, а саме «гласністю».

Деяко схожими до попередньої пропозиції (щодо змісту Закону України «Про дипломатичну службу» у частині закріплення принципів) є й рекомендації до ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» як щодо назви статті (вилучення слова «основні»), так і щодо змісту статті (черговості розміщення, починаючи з принципу верховенства права, доповнення принципами патріотизму і служіння українському народу, пропорційності, розумності, наступності, ефективності, заміни положень щодо деталізації професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, порядності положеннями про принципи професіоналізму, доброчесності, доповнення після принципу гласності й принципами відкритості, прозорості, правової визначеності. Безперечно, у зазначених та інших законодавчих актах положення про принципи зазначені, із вказівкою на їх «прив'язку» до різновиду служби, проте мова фактично йде про засади регулювання відповідних різновидів публічно-службових відносин.

Отже, акумулюючи все вищезазначене, 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.

Висновки до розділу 3

З'ясовано, що достатньо різноплановим, різномістовним є досвід зарубіжних країн у нормативно-правовому закріпленні та реалізації принципів службового права, апробований часом і практикою. В умовах кардинальних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів, безпосередньо пов'язаних із публічною службою в Україні, обґрунтовано важливість компаративно-правового аналізу відповідного досвіду задля виокремлення тієї його частини, запозичення якої є доцільним. Обґрунтовано, що відповідне запозичення у жодному разі не може бути штучним, тотальним, а навпаки має бути виваженим, із урахуванням особливостей національної нормотворчості та правозастосування, із урахуванням позитивної апробації часом і практикою у зарубіжних країнах та приналежності країн до правових систем світу, правових традицій. 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 і безперечно Греції у частині систематизації положень про припинення 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 тому числі й із закріпленням визначення цих принципів у вигляді норм-дефініцій, досвіду Великої Британії, Японії і Канади щодо формулювання визначення принципу політичної неупередженості із «широким» поглядом на його зміст (в тому числі й охоплення лояльності), досвіду Канади у регламентації прав або інших службовців на страйки із деталізацією підстав для його реалізації, досвіду Норвегії, Польщі, Нової Зеландії у частині формулювання визначення принципу рівності із «м'якими» віковим 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 апробовано часом і практикою позитивного досвіду зарубіжних країн має відчуватися 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 наукового результату у вирішенні відповідного завдання.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо визначення реального ресурсу принципів службового права України. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки.

1. Запропоновано наступне визначення службового права як сфери об'єктивізації його принципів – це сукупність правових норм, безпосередньо пов'язаних із регламентацією організації та функціонування публічної служби, забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах й наділених для цього певним обсягом публічно-владних повноважень. Обґрунтовано, що службове право варто розглядати в якості підгалузі адміністративного права з огляду на наявність унікального предмету регулювання, проте відсутність самостійного методу правового регулювання й використання для регулювання методів адміністративного права. На користь відсутності галузевого характеру службового права свідчить й специфіка його джерельної бази, а саме багатоманіття й чисельне домінування законодавчих та особливо підзаконних нормативно-правових актів, відсутність кодифікованого службового нормативно-правового акту. Доведено, що функціональне призначення службового права реалізується завдяки наявності системи загальних (політичної, економічної, соціальної) та спеціальних (регулятивних та охоронних) функцій. Для з'ясування реального змісту службового права, його особливості запропоновано розглядати його систему, поряд із традиційним варіантом «підгалузь – інститут – норма права», й в аспекті виокремлення Загального службового права (загальні положення публічної служби, принципи, вступ, службова кар'єра, припинення, заохочення, відповідальність тощо), Особливого службового права (норми, що визначають специфіку регулювання окремих різновидів публічної служби), а також Матеріального службового права та

Процедурного службового права, Регулятивного службового права та Охоронного службового права, із усвідомленням умовності такого поділу та наявності у системі службового права всіх обов'язкових ознак системи.

2. Запропоновано умовно виокремити кілька домінуючих напрямків у дослідженні феномену принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці, серед яких: а) безпосередньо пов'язаний із виділенням та аналізом принципів державної (у переважній більшості) служби як основного предмету регулювання; б) аналіз принципів в аспекті розгляду феномену самого службового права; в) аналіз принципів у контексті дослідження принципів галузі в цілому як складової системи принципів адміністративного права; г) аналіз одиничних принципів службового права; д) аналіз принципів службового права у світлі розгляду проблематики новітніх джерел адміністративного права та його підгалузей, проблематики кодифікації службового законодавства й закріплення норм-принципів. Доведено, що всі умовно виділені напрямки доктринального дослідження принципів службового права були і є характерними для всього вищезазначеного варіанту періодизації генези дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці, щоправда, із акцентом на особливість того чи іншого періоду розвитку держави, особливостей державотворчих або ж правотворчих процесів. Зазначено, що домінування того чи іншого напрямку залежало від реалій часу, викликів державотворення та правотворення, пріоритетів розвитку правової та адміністративно-правової науки. Доцільним вбачається в умовах актуалізації питання визначення ролі і місця службового права у системі права України, кодифікації службового законодавства, поряд із можливістю збереження вищезазначених напрямків наукового тематичного дослідження, здійснення й комплексних досліджень задля формування новітнього наукового базису для сучасного нормотворення та правозастосування у сфері відносин публічної служби й, насамперед, її засадничих положень.

3. Запропоновано наступну умовно періодизацію генези дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці: 1 етап (1992-2003 рр.) з виокремленням понять «право про державних службовців», «право на службу» й фрагментарним згадуванням про засади публічно-службових правовідносин; 2 етап (2003-2007 рр.) 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 (2007-2017 рр.) 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) із поглибленим аналізом окремих принципів службового права у контексті оновленого розуміння адміністративного права, його системи принципів, обґрунтування потреби кодифікації службового законодавства, в т.ч. й норм-принципів, із акцентом на порівняльно-правові дослідження.

4. Принципами службового права запропоновано вважати універсальні суспільно зумовлені, загальнообов'язкові, закріплені у нормах службового права, стабільні, імперативні, прогресивні приписи (ідеї, закономірності, засади), що регулюють відносини, безпосередньо пов'язані із реалізацією та захистом публічного інтересу під час публічної служби. Доведено, що унікальність принципів службового права зумовлена їх ознаками, серед яких пропонується виділяти: універсальність, засадничий характер, імперативність соціальну обумовленість, стабільність, формальну визначеність, загальнообов'язковість, примусову забезпеченість, прогресивність, орієнтованість на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу під час публічної служби.

5. Обґрунтовано доцільність розгляду принципів службового права як сукупності взаємопов'язаних, взаємозалежних принципів службового права, які утворюють єдине ціле й завдяки цьому слугують надійним підґрунтям для

правового регулювання відносин публічної служби. У цій системі варто виокремлювати елементи (принципи службового права), зв'язки (внутрішні, які поділяються на вертикальні та горизонтальні, та зовнішні, які обумовлюють місце цієї системи як елемент у системі галузевих принципів), мету та додаткові ознаки системи (історичну зумовленість, структурованість, динамізм, стабільність, мобільність), які й обумовлюють унікальність системи принципів службового права.

б. Сформульовано авторське визначення класифікації принципів службового права як певного умовного поділу принципів службового права на види із використанням різних критеріїв (полікритеріальність) для з'ясування зв'язків між ними, існуючих закономірностей формування їх ресурсу й надання оцінки (характеристики) кожному із них. Доведено, що здійснення класифікації має як теоретичне, так і практичне значення, дозволяє ґрунтовно проаналізувати феномен принципів службового права у всьому їх розмаїтті. Доведено, що цілком логічним вбачається полікритеріальний їх розподіл, як-то: а) за різновидом безпосереднього предмету регулювання (загальні та спеціальні); б) за «зв'язком» із елементами системи службового права (підгалузеві, інституційні (інституціональні); в) за способом фіксації («юридичною об'єктивізацією»): текстуально закріплені у нормах права, «змістовно закріплені» («які «виводяться» зі змісту нормативно-правових актів»), доктринально сформульовані; г) за джерелом фіксації (закріплені у Конституції України, у законодавчих актах, у підзаконних нормативно-правових актах, у міжнародних та європейських нормативних актах, судових актах (актах судової влади), інших джерелах службового права). За цим же критерієм запропоновано ще один варіант поділу (дещо узагальнений), а саме: закріплені у формалізованих джерелах, передбачені у неформалізованих джерелах; д) за «формою» безпосереднього закріплення: «імперативні» або ж «категоричні» або ж «жорстокі» та «диспозитивні» або ж «рекомендаційні», або ж «м'які»; е) за суб'єктною спрямованістю (держава в особі її органів,

посадових осіб, суб'єкти публічної влади, – «майбутні» «публічні службовці», публічні службовці у всьому їх розмаїтті різновидів, «експублічні службовці»); є) за цільовою спрямованістю (регулятивні та охоронні); з) «за ступенем» «новаційності» (хоча цей розподіл був запропонований для принципів адміністративно-процедурного права, його цілком можливо використати і для класифікації принципів службового права з огляду на модифікацію джерельної бази останнього, зміну пріоритетів, функціонального призначення останнього та активного впровадження у регулювання європейських правових стандартів). За цим критерієм можна виділити: «традиційні» («звичайні», «звичні») та новітні («новаційні») принципи. ж) за змістом, спрямованістю щодо безпосереднього предмету регулювання (загальні (засадничі), організаційні та функціональні. Кожен із запропонованих варіантів поділу є умовним, залежить від суб'єктивного підходу в обранні критерію, виділенні різновидів. Доведено, що всі вони у сукупності доповнюють один одного й дозволяють з'ясувати реальний ресурс принципів службового права, розкриваючи їх унікальні властивості. Втім, з огляду на критерії, виокремлені різновиди, пропонується в якості «базового» для аналізу вважати поділ за змістом, спрямованістю щодо безпосереднього предмету правового регулювання, а отже й виділення: загальних, організаційних та функціональних принципів.

7. З'ясовано, що «засадничі», (загальні, універсальні, фундаментальні) принципи службового права представляють собою основоположні («базові») засади для регулювання всіх без винятку відносин публічної служби у всьому розмаїтті її різновидів, які є втіленням загальнолюдських цінностей (свободи, гуманізму, рівності, справедливості тощо) й слугують підґрунтям для формування організаційних та функціональних принципів. До «засадничих» (загальних) принципів службового права запропоновано віднести: верховенство права, законність, правову визначеність, рівність, пропорційність, запобігання зловживання повноваженнями, гласність, відкритість, прозорість, демократизм, патріотизм, та служіння Українському

народу, розумності, добросовісності. Унікальність цих принципів зумовлена їх фундаментальною роллю у правовому регулюванні відносин публічної служби та їх комплексним змістом, завдяки поєднанню кількох елементів, зміст яких деталізується у принципах організаційних та функціональних.

8. Доведено, що організаційними принципами службового права слід вважати засади регулювання відносин, безпосередньо пов'язаних із організаційною структурою публічно-службової діяльності, одночасно функціональними принципами службового права – засади регулювання функціонального забезпечення публічно-службової діяльності. З огляду на комплексний характер принципів цих груп та їх поширення на дві зазначені сфери регулюючого безпосереднього впливу, їх рекомендовано розглядати у єдності й відносити до них: принцип професіоналізму, принцип політичної неупередженості, принцип підконтрольності, принцип наступності, принцип ефективності, принцип уніфікації із елементами спеціалізації щодо окремих різновидів публічно-службової діяльності.

9. З'ясовано, що достатньо різноплановим, різномістовним є досвід зарубіжних країн у нормативно-правовому закріпленні та реалізації принципів службового права, апробований часом і практикою. В умовах кардинальних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів, безпосередньо пов'язаних із публічною службою в Україні, обґрунтовано важливість компаративно-правового аналізу відповідного досвіду задля виокремлення тієї його частини, запозичення якої є доцільним. Доведено, що відповідне запозичення у жодному разі не може бути штучним, тотальним, а навпаки має бути виваженим, із урахуванням особливостей національної нормотворчості та правозастосування, із урахуванням позитивної апробації часом і практикою у зарубіжних країнах та приналежності країн до правових систем світу, правових традицій. 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 і

безперечно Греції у частині систематизації положень про припинення 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 тому числі й із закріпленням визначення цих принципів у вигляді норм-дефініцій, досвіду Великої Британії, Японії і Канади щодо формулювання визначення принципу політичної неупередженості із «широким» поглядом на його зміст (в тому числі й охоплення лояльності), досвіду Канади у регламентації прав або інших службовців на страйки із деталізацією підстав для його реалізації, досвіду Норвегії, Польщі, Нової Зеландії у частині формулювання визначення принципу рівності із «м'якими» віковим 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 апробовано часом і практикою позитивного досвіду зарубіжних країн має відчуватися 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 наукового результату у вирішенні відповідного завдання.

10. Доведено, 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 передує стратегічному (перспективному) напрямку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Principles of Conduct for a Civil Servant. URL: http://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/principles_of_coduct_for_a_civil_servant_1.pdf (Дата звернення 29.01.2021 р.).
2. What are Merit System Principles? Office of Human Resources Management. URL: <http://www.dm.usda.gov/employ/strategy/merit.htm> (Дата звернення 30.01.2021 р.).
3. Zieliński E. Administracja rządowa w Polsce. Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna. Warszawa, 2013. 435 s.
4. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практики реалізації. *Право України*. 2010. № 2. С. 73-74.
5. Агапова О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Харків, 2017. 18 с.
6. Адамова О.С. Поняття правової класифікації. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 19-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/chac_2015_18_6.
7. Административное право зарубежных стран: учебн. пособие / под ред. А.Н. Козырина. М.: Спарк, 1996. 229 с.
8. Административное право зарубежных стран: учебник / под. ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. М.: Спарк, 2003. 464 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. / гол. ред. кол. В.Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
10. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. К.: Золота миля, 2011. 584 с.

11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.В., Стъеценко С.Г. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
13. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
14. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол), І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
15. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
16. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник в 2-т. Москва: Юридическая литература, 1981. Т. 1. 360 с.
17. Андрушко А.В. Принцип диспозитивності цивільного процесуального права: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.03. Київ, 2002. 17 с.
18. Аніщенко Т.С. Диференціація предмета адміністративного права (на прикладі службового права). *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відпов. за вип. Н.Б. Писаренко. Х.: ООО «Оберіг», 2018. С. 81-91.
19. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. 15 с.
20. Антошкіна В. Принцип єдності юридичної термінології та його реалізація у сучасному цивільному законодавстві (на прикладі терміна «правочини»). *Право України*. 2012. № 7. С. 161-167.
21. Базов В.П., Петрова О.В. Конституційні принципи як основа ефективного та справедливого судового захисту прав людини і громадянина в Україні. *Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія* / за ред. О.М. Нечитайла. Київ: Ваіте, 2015. С. 13-52.

22. Басай О.В. Співвідношення принципів цивільного права з предметом та нормами цивільного права. *Держава і право*. 2012. № 57. С. 286-292.
23. Батанов О.В. Концептосфера муніципального права. *Право України*. 2020. № 10. С. 13-31.
24. Баулін Ю.В. Верховенство права як об'єднуючий принцип предмета дослідження науки кримінального права. Наука кримінального права в системі міждисциплінарних зв'язків: матеріали міжн. наук.-пр. конф., 9-10.10.2014 р. / редкол. В.Я. Тацій (гол. ред.), В.І. Борисов (заст. гол. ред.) та ін. Харків, 2014. С. 13-18.
25. Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: навч. посібн. / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіт, 2014. 376 с.
26. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
27. Битяк Ю.П. Публічна служба: посібн. для підгот. до іспиту / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.
28. Біла Книга «Європейське врядування». Комісія Європейських співтовариств. Брюссель, 25 липня 2001 року. COM (2001) 428. С. 11. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf> (Дата звернення 06.02.2021 р.).
29. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібн. Одеса, 2020. 511 с.
30. Бойко І.В. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали доповідей учасників круглого столу* (м. Харків, 15.09.2017 р.). Харків, 2017. С. 7-13.
31. Буланова Ю.М. Етичні кодекси як джерело службового права: : автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. К., 2020. 17 с.

32. Васильченко О.П. Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина в конституційному праві України: доктринальні та прикладні аспекти: дис. ... д.ю.н.: 12.00.02. Київ, 2015. 467 с.
33. Велика українська юридична енциклопедія: у 20-ти т. Х.: Право, 2016. Т. 3. Загальна теорія права / редкол. О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. 952 с.
34. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єфременко. Донецьк: ТОВ «Глорія Трейд», 2012. 864 с.
35. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. І головн. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
36. Венгер С.В. Принцип пропорційності і принципи адміністративного судочинства. *Право і громадське суспільство*. 2017. № 3-4. С. 73-88.
37. Верлос Н. Рецепція у муніципальному праві. *Право України*. 2020. № 10. С. 110-122.
38. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Ірпінь, 2020. 40 с.
39. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Тернопіль, 2020. 581 с.
40. Гарнер Д. Великобританія: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1982. 338 с.
41. Гацелюк В.О. Реалізація принципу законності кримінального права України (загальні засади концепції): монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. 280 с.
42. Герасимів Т.З. Принципи права соціального забезпечення України: монографія. Дрогобич: Відродження, 2002. 127 с.

43. Германюк М.О. Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 18 с.
44. Головатий С.П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. К., 2008. 44 с.
45. Головатий С.П. Верховенство права: монографія у 3-х т. Київ: Видавництво «Фенікс», 2006. 1747 с.
46. Городовенко В.В. Реалізація принципу верховенства права у цивільному судочинстві в умовах реформування правосуддя. *Право України*. 2018. № 3. С. 65-78.
47. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Харків, 2008. 428 с.
48. Гришковец А.А. Служебное право: итоги дискуссии. *Государство и право*. 2016. № 12. С. 41-53.
49. Губанов О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. 35 с.
50. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Одеса, 2017. 22 с.
51. Данільєва І.Є. Принципи організації та функціонування державної служби: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. К., 2005. 24 с.
52. Декаленко В.С. Адміністративно-правове забезпечення формування кадрів для судів України: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Ірпінь, 2017. 20 с.
53. Декларация про поліцію 1979 року. URL: http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=rus&id=4775&id_book=4775&id_parent=4775&id_vid_res=17 (Дата звернення 06.02.2021 р.).
54. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / кол. авт. Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.Ф.

Андрійко, І.О. Кресін, В.П. Нагребельний та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юридична думка, 2010. 496 с.

55. Державна служба: навч. посібн. / кол. авт., за заг. ред. С.М. Серюгіна. К.: ТОВ «СІКГРУП Україна», 2012. 526 с.

56. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посібн. / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2016. 464 с.

57. Економічна енциклопедія: у 3-х т. / редкол. С.В. Мочерний та ін. Київ: «Академія», 2002. Т. 3. 952 с.

58. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуленко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

59. Євтошук Ю.О. Принцип пропорційності як необхідна складова верховенства права: дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. К., 2015. 214 с.

60. Желюк Т.Л. Державна служба в Україні: навч. посібн. К.: ВД «Професіонал», 2005. 576 с.

61. Житний О.О. Принципи кримінального права України у міжнародно-правовому вимірі (загально-теоретичні аспекти). *Держава та регіони. Серія: Право*. 2012. №3. С. 110-115.

62. Загальна теорія держави і права: підручник / О.В. Петришин, Д.В. Лук'янов, С.І. Максимов, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2020. 568 с.

63. Загальна теорія держави і права: підручник / під ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.

64. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

65. Заохочення у службовому праві: навч. посібн. / Н.О. Армаш, Ю.А. Берлач, І.В. Болокан та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2017. 360 с.

66. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления. Государственная служба: учебн. пособие. Новосибирск: НГАУ, 2004. 130 с.
67. Ківалов С.В. Принцип державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. С. 10-11.
68. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: навч. посібн. Одеса: Фенікс, 2011. 400 с.
69. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба в Україні: підручник. Одеса: Юридична література, 2003. 368 с.
70. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар. – 2-е вид., змінене і доп. Одеса: Фенікс, 2009. 692 с.
71. 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, 2020 р. Харків: «Точка», 2017 р. Вип. 19. С. 6-8.
72. Коваленко Б.В. Деякі питання щодо європейських засад службового права. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 3 (69). Том 2. С. 122–128.
73. Коваленко Б.В. Законодавчі акти як джерела засад службового права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2020. № 48. С. 98–104.
74. 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.
75. Коваленко Б.В. Питання класифікації принципів службового права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. Том 2. С. 115–121.
76. 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).

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

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

79. 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 ; Запоріз. Нац. ун-т. К.: Ін Юре, 2018. 180 с. (у складі колективу авторів).

80. Коваленко Л.П., Ільницький В.О., Чирик С.В., Коваленко Б.В. Принципи службового права України: становлення та розвиток. *Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку*: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 46-58.

81. 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 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С.297-301.

82. Коваленко Б.В. Основні засади запобігання корупції в публічній службі. Запобігання корупції у приватному секторі : матеріали наук.-практ. онлайн «круглого столу», присвяченого 25-річчю із дня створення НДІ вивчення проблем злочинності та 95-річчю із дня народження акад. Володимира Сташиса (м. Харків, 1 лип. 2020 р.). – Харків : Право, 2020. – С. 183-185.

83. Кодекс поведінки службовців органів правопорядку, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 року. URL:

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU79004R.html (Дата звернення 06.02.2021 р.).

84. Козюбра М.І. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.

85. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.01. Київ, 1999. 36 с.

86. Коломоец Т.А. Юрий Лукич Панейко и его роль в развитии украинской административно-правовой науки и юридического образования. *Административное право и процесс*. 2017. № 7. С. 53-60.

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

88. Коломоець Т.О. Антикорупційні обмеження за законодавством України: чи дотримано «тест на пропорційність»? *Актуальні проблеми адміністративно-правової науки (до 95-річчя з дня народження Р.С. Павловського)*: матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 26.09.2019 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 149-152.

89. Коломоець Т.О. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналізу. *Питання адміністративного права*. Кн. 3 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків: Право, 2019. С. 157-165.

90. Коломоець Т.О. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналізу. *Право України*. 2017. № 6. С. 72-79.

91. Коломоець Т.О. Створено Навчально-наукову лабораторію дослідження проблем службового права Національного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць / редкол.: С.Б. Серьогіна та ін. Х.: Право, 2017. Вип. 34. С. 3-11.

92. Коломоєць Т.О. Патріотизм та служіння українському народу – принцип державної служби: деякі теоретико-правові та нормативні аспекти. *Право України*. 2014. № 3. С. 198-205.

93. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права. *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відпов. за вип. Н.Б. Писаренко. Х.: ООО «Оберіг», 2018. С. 131-140.

94. Коломоєць Т.О. Щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні: чи досконалою є обрана нормативна модель? *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 96-104.

95. Коломоєць Т.О., Баранчик П.О. Принципи адміністративного права: монографія. Запоріжжя: Поліграфічний центр «Сору Art», 2012. 203 с.

96. Коломоєць Т.О., Гаджиева Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. 175 с.

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

98. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Поняття доктрини адміністративного права. *Вісник Національної академії правових наук України* / редкол.: В. Тацій та ін. Харків: Право, 2020. Т. 27. № 2. С. 14026.

99. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. 2019. № 5. С. 80-100.

100. Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О., Кушнір С.М. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання конфлікту приватного та публічного інтересів: правовий аспект: науково-практичний нарис / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 80 с.

101. Коломоєць Т.О., Шарая А.А. Правове регулювання державної служби: навч. посібн. для здобувачів ступеня вищої освіти магістр спеціальності «Право». Запоріжжя: ВД «Гельветика», 2017. 80 с.

102. 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.

103. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

104. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

105. Костенко І.О. Тлумачення актів адміністративного законодавства: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 17 с.

106. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: навч. посібн. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

107. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Одеса, 2004. 20 с.

108. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.

109. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Атіка, 2005. 352 с.

110. Курс адміністративного права: підручник / В.К. Колпаков. О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

111. Кучинська О.П. Принципи кримінального провадження в механізмі забезпечення прав його учасників: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 284 с.

112. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч. посібн. / О.Л. Лазор, О.Я. Лазор. – вид. 3-тє, доповн., перероб. К.: Дакор, 2009. 560 с.

113. Лєскіна І.Є. Адміністративно-правове забезпечення гендерної рівності в організації діяльності працівників прокуратури: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. К., 2013. 18 с.

114. Линник Т.В. Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 20 с.

115. Лобойко Л.М. Принцип публічності як основа імперативного методу кримінально-процесуального права. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2004. № 2 (27). С. 160-172.

116. Лук'янець Д.М. Принцип верховенства права у сфері адміністративно-деліктних відносин. *Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання*. Суми: Університетська книга, 2006. С. 162-184.

117. Лученко М.М. Принцип пропорційності в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя. 22 с.

118. Лямець В.І., Тевящев А.Д. Системний аналіз. Вступний курс. – 2-е вид., перероб. та допов. Харків: ХНУРЕ, 2004. 120 с.

119. Макушев П.В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 34 с.

120. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посібн. К.: Атіка, 2003. 160 с.

121. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія. Х.: ХНУВС, 2010. 398 с.

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

123. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри, упорядн. та автори комент. В. Венгера, А. Заєць, Є. Зверєв, М. Козюбра, Ю. Матвєєва, О. Цєльов. К.: Центр дослідження

верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія», 2020. 144 с.

124. Мішина Н., Головка К. Тенденції систематизації муніципального права України. *Право України*. 2020. № 10. С. 97-109.

125. Мовчун О.Г. Сутність та порядок вирішення службових спорів: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 15 с.

126. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посібн. К.: Атіка, 2008. 272 с.

127. Муза О.В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні: монографія. К.: Четверта хвиля, 2015. 320 с.

128. Наука адміністрації й адміністративне право. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радішевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. К.: ВД «Дакор», 2016. 464 с.

129. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / за наук. ред. А.О. Селіванова, М.І. Іншина. К.: Парлам. Вид-во, 2017. 512 с.

130. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / О.М. Ярошенко, В.Л. Колстюк, Н.О. Мельничук та ін.; за заг. ред. А.О. Селіванова, М.І. Іншина. – 2-е вид. перероб. і доповн. Харків: Право, 2018. 552 с.

131. Оболенский А.В. Государственная служба во Франции. *Государство и право*. 2000. № 11. С. 60-67.

132. Оболенцев В.Ф. Базові засади системного аналізу системи держави України: монографія. Харків: Право, 2018. 98 с.

133. Оніщенко Н.М. Загальна характеристика правової системи як інтегруючої категорії юридичної науки. *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. Вип 2. Київ: Вид. Дім «Юридична книга», 2000. С. 62-74.

134. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посібн. / В.Д. Бакушенко, І.С. Бондар, В.Г. Горник, В.В. Шпачук. К.: КНУКіМ, 2016. 167 с.

135. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 336 с.

136. Паршикова А. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). К., 12 с. Європейський інформаційно-дослідницький центр. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf> (Дата звернення 29.01.2021 р.).

137. Патронатна служба / Н.В. Галіцина, Д.О. Кальниш, Б.В. Коваленко та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2018. 180 с.

138. Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Харків, 1999. 36 с.

139. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. 33 с.

140. Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.

141. Писаренко Н.Б. Концептуальні основи адміністративного судочинства: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Харків, 2019. 38 с.

142. Плугатир М.В. Поліцейська служба у Великобританії та її співвідношення з інститутом цивільної служби. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 3. С. 135-139.

143. Погребняк С.П. Основоположні принципи права: автореф. ... д.ю.н.: 12.00.01. Харків, 2009. 36 с.

144. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Наукова думка, 2007. 586 с.

145. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Європейський інформаційно-дослідницький центр. 2017. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf> (Дата звернення 29.01.2021 р.).

146. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Службное право Российской Федерации: учебн. пособие. М.: Норма, ИНФРА-М, 2011. 448 с.

147. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія П.М. Рабінович, О.М. Луців, С.П. Добрянський, О.З. Панкевич, С.П. Рабінович. К.: Сполом, 2016. 200 с.

148. Принцип Верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка; ред. кол. Ю.С. Шемшученко (голова) / Книга друга: Принцип Верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відпов. ред. В.Б. Авер'янов. К.: Конус-Ю, 2008. 314 с.

149. Припутень Д.С. Примус у службовому праві: теорія, досвід та практика реалізації: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. 32 с.

150. Припутень Д.С. Теорія примусу у службовому праві: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 426 с.

151. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Дата звернення 16.01.2021 р.)

152. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 26. Ст. 219.

153. Про Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи. Комітет Міністрів. С. 19-50. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>. (Дата звернення 06.02.2021 р.).

154. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.

155. Про Національну гвардію: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.
156. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. *Голос України*. 06.08.2015. № 141-142 (6145-6146).
157. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
158. Публічна служба: посібн. для підгот. до іспиту / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.
159. Пухкал О.Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадського суспільства в Україні: монографія. К.: Київ. ун-т, 2010. 288 с.
160. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Логос, 2014. 237 с.
161. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євро інтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування: монографія. Київ, Харків: ПП Панов, 2016. 434 с.
162. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібн. Вид.9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
163. Резніков О.Ю., Вінгловська О.І. Принцип верховенства права і проблеми його забезпечення в Україні. *Юридичний вісник України*. 2011. № 26 (834). С. 12.
164. Рибченко А.О. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.
165. Різник Ю.С. Принцип гуманізму та його реалізація в кримінальному праві України: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.08. Київ, 2017. 20 с.
166. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності

Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text> (Дата звернення 16.01.2021 р.)

167. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління. Тернопіль: Видавництво «Астон», 2007. 398 с.

168. Рузавин Г.И. Методология научных познаний: учебн. пособ. для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 208 с.

169. Сатурин М.А. Преступность как система. *Сибирский юридический вестник*. 2005. № 4. URL: <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20054/suturin.html>

170. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / уклад. П.І. Крайнік, за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2011. 48 с. (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).

171. Скоропад О. Досвід державної служби Німеччини як передумова ефективного розвитку та функціонування європейського адміністративного простору. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 3 (47). С. 192-195.

172. Словарь иностранных слов: 16-е изд., доп., исп. Москва: Рус. яз., 1988. 624 с.

173. Словник української мови: у 11 т. / гол. ред. кол. І. Білодід. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 2. 1971. 550 с.

174. Службове право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 340 с.

175. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 328 с.

176. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. Москва: Сов. энциклопедия, 1989. 1632 с.

177. Соколова Т.А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 3. С. 87-92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_3_24 (Дата звернення 30.01.2021 р.).

178. Спиркин А.Г. Философия: учебник. Москва: Гардарики, 1999. 405 с.

179. Справа «Фельдман проти України» (№ 2) (Заява № 42921/09). Рішення Європейського суду з прав людини від 12.01.2012 р., остаточне від 12.04.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_787#Text (Дата звернення 15.01.2021 р.)

180. Стариков Ю.М. Государственная служба и служебное право в России: спорные вопросы и дискуссии. *Адміністративне право і процес*. 2014. № № 3(9). С. 301-324.

181. Стариков Ю.Н. О сущности к новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии. *Государство и право*. 2000. № 5. С. 12-21.

182. Стариков Ю.Н. Служебное право: учебник. М.: Изд-во БЕК, 1996. 698 с.

183. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібн. – вид. 3-тє, перероб. і допов. К.: Атіка, 2011. 624 с.

184. Столбовий В.М. Службові правовідносини у сфері національної безпеки: адміністративно-правове регулювання: монографія. К.: Національна академія СБУ, 2019. 344 с.

185. Столбовой В.М. Службові правовідносини у сфері національної безпеки України: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 51 с.

186. Татоян Д.Л. Становлення та утвердження принципу професіоналізму в публічній службі України. *Науковий процес та наукові*

підходи: методика та реалізація досліджень: матеріали конференції (23.10.2020, Одеса). Т. 1. С. 120-124.

187. Титаренко М.В. Стимули у службовому праві: питання класифікаційного розподілу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 159-164.

188. Титаренко М.С. Право публічної служби як елемент системи права України: сучасний погляд на специфіку виокремлення: збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5-6 липня 2017 року). К.: ВД «Дакар», 2018. С. 403-405.

189. Українська радянська енциклопедія: електронна версія видання. URL: <http://leksika.com.ua/19120918/ure/klasifikatsiya>

190. Федчишин С.А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 2. С. 206-209.

191. Філософський енциклопедичний словник / кол. авт. під керівн. В.І. Шинкарука. Київ: «Абрис», 2002. 742 с.

192. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посібн. К.: Знання, 2008. 458 с.

193. Чирик С.В. Принцип адміністративної процедури. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали доповідей учасників круглого столу (м. Харків, 15.09.2017 р.)*. Харків, 2017. С. 101-105.

194. Шарая А.А. Теорія принципів адміністративно-процедурного права: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 400 с.

195. Шаркова І.М. Принцип добросовісності (Bona Fides) у римському приватному праві та його рецепція в цивільне законодавство України: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.03. Київ, 2011. 20 с.

196. Шахов С.В. Норма адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Дніпро, 2020. 34 с.

197. Шевченко А.В. Адміністративно-правове забезпечення кадрової роботи в судовій системі України: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Тернопіль, 2020. 40 с.

198. Шишка Р.Б. Принципи цивільного права. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2004. № 1. С. 85-87.

199. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібн. для юрид. ф-ів міжн. відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

200. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. К.: Укр. Енцикл., 1998. URL: <http://leksika.com.ua/20070908/legal/klasifikatsiya>

201. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.

202. Явич А.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. Москва: Юрид. лит., 1978. 224 с.

ДОДАТОКИ

ДОДАТОК А

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. Коломoeць. 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 акад. Володимира Сташиса, м. Харків, 1 липня 2020 р. Харків : Право, 2020. С. 183–185.

Проректор з наукової роботи ЗНУ



АКТ

про впровадження результатів дисертаційних досліджень Коваленка Богдана Вячеславовича тему «Принципи службового права України» у навчальний процес, науково-дослідну діяльність юридичного факультету Запорізького національного університету

Комісія у складі заступника декана юридичного факультету к.ю.н., доцента Верлос Н.В., завідувача кафедри адміністративного та господарського права д.ю.н., професора Колпакова В.К., заступника декана з наукової роботи юридичного факультету, к.ю.н. Пелех І.В. склала цей акт про те, що результати дисертаційної роботи Коваленка Богдана Вячеславовича на тему «Принципи службового права України», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право, впроваджено у навчальний процес, а саме при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Службове право», «Міжнародно-правові стандарти публічного адміністрування» для здобувачів першого, другого та третього рівнів вищої освіти, а також використовуються у науково-дослідній діяльності юридичного факультету Запорізького національного університету, при підготовці та проведенні аудиторних занять, організації, проведенні наукових заходів, при підготовці навчально-методичних, наукових, науково-практичних робіт, тез, статей, кваліфікаційних та конкурсних робіт, при виконанні тематичних наукових робіт на госпрозрахунковій та держбюджетній основі, а також у діяльності Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук

України, яка функціонує на базі юридичного факультету Запорізького національного університету, перебуваючи у подвійному підпорядкуванні із НАПрн України.

Члени комісії:

к.ю.н., доцент,
заступник декана з навчальної роботи



Н.В. Верлос

д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного
та господарського права



В.К. Колпаков

к.ю.н.,
заступник декана з наукової роботи



І.В. Пелех