

17. Kostiv M.V. (2005), “Administrative legal personality of legal entities and peculiarities of its implementation in administrative and tort relations”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Kyiv, Ukraine.
18. Keчек’yan S.F. (1958), *Pravootnosheniya v sotsialisticheskom obschestve* [Relationships in a socialist society], Moscow, USSR.
19. Alexeyev S.S. (1964), *Obschaya teoriya sotsialisticheskogo prava* [The general theory of socialist law], Moscow, USSR.
20. Khalfina R.O. (1974), *Obschee uchenie o pravootnosheniyah* [General doctrine of legal relationships], Moscow, USSR.
21. Lazarev V.V. (2011), *Obschaya teoriya prava i gosudarstva* [The general theory of law and state], Moscow, Russia.
22. Stetsenko S.H. (2007), *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine], Kyiv, Ukraine.
23. Kolpakov V.K. (1999), *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine], Kyiv, Ukraine.
24. Alf’orov S.M. et al (2011), *Administratyvne pravo. Zagal’na chastyna* [Administrative Law. General part], Kyiv, Ukraine.
25. Manokhin V.M. (2010), *Administratyvne pravo Rossii* [Administrative Law of Russia], Saratov, Russia.

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-2-10>

УДК:35.075:340.13:342(477)

## **СЛУЖБОВЕ ПРАВО У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ВИОКРЕМЛЕННЯ**

Титаренко М.В., аспірант

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
Marina\_5@i.ua*

У статті аналізуються положення сучасної вітчизняної правової науки щодо доцільності виокремлення службового права як такої сукупності правових норм, яка регулює суспільні відносини пов’язані із організацією та проходженням публічної служби в цілому. Автором обґрунтовується можливість використання словосполучення «службове право» для позначення такої сукупності правових норм. Одночасно у статті формулюється перелік суміжних понять та здійснюється співвідношення «службового права» із «правом державної служби», «правом муніципальної служби», «чиновницьким правом» тощо. У роботі доводиться узагальнюючий характер назви «службове право» й обґрунтовується використання її як такої, що відповідає змісту відповідної сукупності правових норм. На підставі аналізу різноманітних джерел у статті порушується питання про доцільність остаточного з’ясування місця службового права у системі національного права. Автором виділяються кілька основних наукових підходів до вирішення цього питання – розгляд службового права як інституту адміністративного права, як підгалузі адміністративного права, як самостійної галузі права. Спираючись на положення сучасної теорії права, автором виокремлюються ознаки, притаманні службовому праву, що й дозволяє сформулювати висновок про підгалузевий характер службового права. У статті формулюється висновок про те, що службове право вже «переросло» межі інституту права, в той же час воно не має всіх ознак, притаманних самостійній галузі права. Враховуючи «генетичні» зв’язки

службового права із адміністративним правом, а також ознаки, притаманні саме службовому праву, доводиться, що службове право на сьогодні є підгалуззю адміністративного права. Зосереджується увага на вирішенні питання місця службового права у системі адміністративного права. Автор аналізує наявні підходи щодо розуміння системи адміністративного права, висловлює своє бачення доцільності розгляду її із акцентом положення сучасної теорії права та ознаки службового права. Як наслідок, пропонує розглядати службове право як елемент Загальної частини адміністративного права (Загального адміністративного права). На підставі проведеного аналізу у статті формулюється авторське визначення службового права.

*Ключові слова:* адміністративне право, службове право, інститут, підгалузь, галузь, система, визначення.

## SERVICE LAW IN THE SYSTEM OF NATIONAL LAW OF UKRAINE: ALLOCATION ISSUES

Tytarenko M.V.

*Zaporizhzhia National University, str. Zhukovskoho, 66, Zaporizhzhia, Ukraine  
Marina\_5@i.ua*

The article analyzes the provisions of modern domestic legal science on the desirability of singling out the service right as a set of legal norms that regulates social relations related to the organization and passage of public service as a whole by the author, the possibility of using the phrase "official right" to designate such a set of legal norms is substantiated. At the same time, the article formulates a list of related concepts and provides a correlation between "service law" and "civil service law", "municipal service law", "bureaucratic right", etc. The paper summarizes the title "service law" and justifies its use as such, which corresponds to the contents of the corresponding set of legal norms. Based on the analysis of various sources, the article raises the question of the expediency of final clarification of the place of service law in the system of national law. The author singles out several basic scientific approaches to the solution of this issue - the consideration of official law as an institution of administrative law, as a sub-sector of administrative law as an independent branch of law. Based on the provisions of modern theory of law, the author identifies the features inherent in official law, which allows us to formulate a conclusion about the sub-sectoral nature of the service law. The article formulates the conclusion that the service law has already "outgrown" the boundaries of the institution of law, at the same time it does not have all the features inherent in the independent branch of law. Considering the "genetic" links of the service law with administrative law, as well as the signs inherent in the official right, it follows that the service right today is a sub-sector of administrative law. Attention is focused on the issue of the place of service law in the administrative law system. The author analyzes available approaches to understanding the system of administrative law, expresses his vision of the expediency of considering it with an emphasis on the provisions of the modern theory of law and signs of service law. As a consequence, proposes to consider the service law as an element of the General Part of Administrative Law (General Administrative Law). Based on the analysis carried out, the author's definition of service law is formulated in the article.

*Key words:* administrative law, service law, institute, sub-sector, branch, system, definition.

В умовах перегляду основних положень сучасної вітчизняної адміністративно-правової науки, зумовленого запозиченням нових інструментів, в тому числі інститутів європейського права, для забезпечення адаптації положень вітчизняної правової науки європейським правовим стандартам все частіше увага вчених-адміністративістів зосереджується на поглибленому дослідженні тих складників науки, які раніше вважалися незмінними, традиційними. Одним із таких питань є сукупність правових норм, які покликані регулювати суспільні відносини, пов'язані із організацією та проходженням публічної служби. Оскільки останнім часом прийнято чимало нормативно-правових актів з питань публічної служби, які запровадили новітні правила поведінки у зазначеній сфері відносин, із суттєвим розширенням сфери відповідного регулювання, раніше сформульовані наукові положення стосовно такої сукупності правил вже не у повній мірі узгоджуються із реаліями часу. Зазначена сукупність правових норм є достатньо великою за обсягом, відносно автономною, динамічною, структурованою, що й зумовлює порушення питання про доцільність її виокремлення у системі національного права під узагальнюючою назвою. Як наслідок, поява робіт, присвячених службовому праву, щоправда із суперечливим змістом щодо її інституціонального, підгалузевого чи галузевого змісту. Оскільки активна нормотворча діяльність з питань врегулювання відносин публічної служби й надалі зберігатиме свої темпи, важливим є забезпечення її узгодження із базовими науковими положенням

(дотримання принципу науковості). Все це й зумовлює формулювання мети статті, яка полягає у аналізі наявних джерел із проблематики службового права й з'ясуванні проблемних питань, безпосередньо пов'язаних із місцем службового права у системі національного права, наявності достатніх підстав для визначення його інституціонального, підгалузевого чи все ж таки галузевого характеру.

Проблематика службового права привертає увагу як вітчизняних вчених-адміністративістів (наприклад, Ю.П. Битяка, Л.Р. Біли-Тіунової, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Т.С. Аніщенко та інших), так і зарубіжних (наприклад, Ю.М. Старилова, О.О. Гришковця, С.Е. Чанного та інших), однак у систематизованому вигляді із детальним аналізом ознак сукупності відповідних правових приписів, що дозволило б остаточно з'ясувати місце і ролі службового права у системі національного права, питання службового права досліджуються наразі не досить часто, а наявні праці відрізняються суперечливістю змісту, що й зумовлює актуальність цієї проблематики для наукового дослідження

Насамперед слід почати із того, що у сучасній правовій науці питання, пов'язані із службовим правом, привертають увагу вчених-юристів, представників різних галузевих напрямів, проте і до цього часу залишаються дискусійними. Пов'язане це із тим, що і дотепер немає однозначної відповіді на те, що представляє собою службове право? Як наслідок, немає загальновизнаної норми-дефініції. Окрім того, і нині дискусійним у фаховому науковому середовищі залишається питання, пов'язане із з'ясуванням місця службового права у системі сучасного національного права, а саме: чи воно є інститутом, підгалуззю чи все ж таки самостійною галуззю права. Приємно, що ці питання порушуються вченими-представниками різних галузевих правових наук (перш за все, вченими-адміністративістами та вченими-трудоваками), проте питання і досі залишаються у полі їх запеклої наукової дискусії, а отже відрізняється науковою актуальністю та практичним значенням. Варто звернути на нього увагу і в контексті дослідження його як сфери об'єктивізації стимулів.

Перш за все, слід зупинитися на використанні терміну для його позначення. У сучасній правовій науці можна зустріти декілька термінів для його позначення, а саме: «службове право», «право служби», «право публічної служби», «право державної служби», «чиновницьке право» тощо.

Так, наприклад, Р.С. Мельник, досліджуючи систему сучасного адміністративного права, виокремлює «службове право» як її елемент [1, с. 112–116]. Т.С. Аніщенко, поглиблено досліджуючи проблематику службового права, зазначає, що воно представляє собою самостійний елемент Особливого адміністративного права, а саме «окрему галузь під назвою «Службове право»» [2, с. 87]. Т.О. Коломоєць в контексті з'ясування місця і ролі цього правового утворення у системі адміністративного права виокремлює його й пропонує його єдину назву – «службове право» [3, с. 132–134]. Цікавими в аспекті пошуку оптимальної назви для відповідної сукупності правових норм виглядають наукові праці О.О. Гришковця та Ю.М. Старилова, посилання на які роблять майже всі вчені-юристи, які досліджують проблематику службового права. Так, зокрема, О.О. Гришковець однозначно зупиняється на доцільності використання для позначення відповідної сукупності правових норм терміну «службове право» [4, с. 41–53], яке досить влучно охоплює всі специфічні ознаки предмету правового регулювання. Водночас він, аналізуючи генезу службового права у російській правовій науці, перш за все так званого дореволюційного періоду, зазначає, що ще у наукових працях І.Т. Тарасова, Л. Штейна можна знайти згадування про «право державної служби» (Staatsdienstrecht) [4, с. 43], а у працях Ф.Ф. Кокошкіна – «право службове» [4, с. 43]. Отже наявний різний підхід кожного вченого до деталізації своєї позиції щодо розуміння його предмету. Термін «службове право» пропонує використовувати для позначення відповідного правового утворення й Ю.М. Старилов [5, с. 301–324]. Він же звертає увагу й на доцільність розмежування термінів «службове право» і «чиновницьке право», усуваючи помилкове їх ототожнення й механічне запозичення із термінологічного тематичного ряду,

сформованого зарубіжними вченими-юристами. Так, зокрема, термін «чиновницьке право» є дослідним перекладом терміну, який використовується у німецькій правовій науці для позначення «правових норм, які регулюють відносини, пов'язані із правовим становищем чиновників, й представляють собою лише одну із складників «права публічної служби» [5, с. 307]. Останнє також включає «право службовців (не чиновників), а також працівників, які перебувають у системі публічної служби» [5, с. 307]. Отже пропонується умовний поділ «права публічної служби» на три складники, лише одним із яких є «чиновницьке право». Про це ж зазначає і Т.О. Коломоєць, аналізуючи наявні наукові фахові підходи до пошуку оптимального терміну для позначення сукупності правових норм, які регулюють відносини безпосередньо пов'язані із організацією та функціонуванням публічної служби в Україні [3, с. 133–134].

Цілком логічним є формулювання тези про те, що терміни «право державної служби», «право дипломатичної служби», «право муніципальної служби» та інші є такими, що цілком логічно використовуються для позначення тих сукупностей правових норм, які регулюють відносини, пов'язані з окремими різновидами публічної служби. Відповідно, їх не можна розглядати як синоніми для позначення тієї сукупності правових норм, які регулюють відносини, пов'язані із публічною службою в цілому. Отже співвідношення термінів «право публічної служби», а краще «службове право» та всіх інших, які безпосередньо «прив'язані до різновидів публічної служби», є таким – ціле і частини. Отже «службове право» – це узагальнюючий термін, який цілком може використовуватися для позначення всієї сукупності правових норм, безпосередньо пов'язаних із публічною службою в цілому.

Чому саме «службове»? Чому саме це слово використовується у назві відповідної сукупності правових норм? Використання словосполучення «службове право» дозволяє зробити акцент на специфіку предмету правового регулювання відповідного елементу системи права – «службова діяльність особи, яка має публічну спрямованість», «діяльність особи, яка наділена відповідними публічно-владними повноваженнями задля служіння публічним інтересам» [6, с. 217]. Тобто, «служіння» особи публічним інтересам як основне цільове спрямування такої – основна специфічна ознака такої діяльності особи. Саме тому цілком можна зробити уточнення у формуванні терміну для позначення відповідної сукупності правових норм й запропонувати «публічне службове право» (такий аналог використовується й у німецькій правовій науці) [5, с. 307]. Саме складник терміну «публічне» дозволяє усунути ту дискусію, яка вже протягом тривалого часу існує у середовищі вітчизняних вчених-юристів, які представляють науку адміністративного права і науку трудового права як складові частини вітчизняної правової науки. Представники науки трудового права намагаються обґрунтувати відповідний галузевий характер і відносини, які підлягають правовому регулюванню, і сукупності правових норм, які ці відносини регулюють. Погодитися із цим, на жаль, не можна, саме завдяки специфічному характеру службової діяльності, зорієнтованої на задоволення («служіння») публічному інтересу, специфічному правовому статусу особи, яка покликана «служити» відповідному інтересу й наділяється для цього публічно-владними повноваженнями. Це свідчить на користь специфіки й методу правового регулювання відповідних відносин, який характеризується всіма ознаками методу адміністративного права [7, с. 344]. Про це ж свідчить й аналіз історичних пам'яток права та наукових праць, присвячених проблематиці розмежування адміністративно-правового та трудового правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із службовою діяльністю особи. Так, наприклад, аналіз Зводу статутів про службу цивільну – результату кодифікації законодавства про цивільну службу, свідчить про те, що «статус відповідної особи визначався нормами державного та адміністративного права, тобто був публічно-правовим <...>. Це фактично була самостійна соціальна група із своїми традиціями, світосприйняттям, служінням». [4, с. 43]. Отже, підсумовуючи висновок щодо витоків терміну для позначення відповідної сукупності правових норм, покликаних регулювати відносини публічної служби, слід зазначити, що таким цілком можливо вважати «службове право» як узагальнюючий

термін із вказівкою на специфіку предмету регулюючого впливу. Враховуючи те, що терміном «служба» охоплюється діяльність, зорієнтована на «зовнішній», «публічний» інтерес, уточнення терміну шляхом доповнення словами «публічне» вважається зайвим. Отже саме цей термін вважається доцільним, оптимальним для використання як у правовій науці (в тому числі галузевій), так і у законодавстві задля уніфікації всього термінологічного ряду, для позначення всього масиву правових приписів, покликаних регулювати суспільні відносини, що безпосередньо пов'язані із публічною службою в цілому. Важливим постає питання, що ж собою представляє службове право? Для відповіді на нього доцільним вважається з'ясування його місця у системі національного права в цілому. Тим більше, що саме цей вектор вже протягом тривалого часу є базовим як у вітчизняній, так і зарубіжній правовій науці в процесі аналізу проблем службового права. Так, наприклад, О.О. Гришковець прямо зазначає, що з'ясування сутності службового права безпосередньо пов'язано із з'ясуванням його місця в системі національного права [4, с. 44–48], системі адміністративного права, аналізуючи наявні наукові праці вчених-адміністративістів, він навіть простежує генезу поглядів останніх щодо цього питання [4, с. 48–53], а також виокремлює свої критерії для його виокремлення у системі адміністративного права, а отже й з'ясування його місця у ній. Ю.М. Старилов також звертає увагу на важливість питання з'ясування місця службового права у системі адміністративного права для фактичного розуміння його ресурсу [5, с. 319]. Цікавий підхід демонструє й Т.О. Коломоєць, намагаючись з'ясувати місце службового права у системі сучасного вітчизняного права [3, с. 131–140]. Отже для вирішення відповідного питання важливим є встановлення того, чи є службове право інститутом, підгалуззю галузі права (враховуючи «генетичні» зв'язки, можна вести мову про «входження» службового права до системи адміністративного права), чи все ж таки це самостійна галузь національного права? До того ж слід зазначити, що аналіз сучасних наукових галузевих джерел, безпосередньо присвячених цій проблематиці, свідчить про те, що вчені все частіше визначають це питання як базове у сучасній науковій фаховій дискусії (наприклад, праці Р.С. Мельника, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Т.С. Аніщенко, О.В. Музи, С.Г. Стеценка та інших). На жаль, такої предметної фахової наукової дискусії, яка протягом декількох років мала б місце на шпальтах фахових наукових журналів у Росії (наприклад, журнал «Держава і право» 2013–2016 роки) і була б безпосередньо присвячена проблематиці службового права (наприклад, праці О.О. Гришковця, Ю.М. Старилова, Л.В. Аكوпова, С.Е. Чанного), у вітчизняній науковій фаховій публіцистиці немає, що, у свою чергу, зумовлює потребу порушення питання про доцільність запозичення досвіду й проведення аналогічної дискусії із акцентом на урахування останніх досягнень вітчизняної правової, в тому числі галузевої науки, пріоритетів сучасних державних та правотворчих процесів, потреб правозастосовної практики. Втім, як слушно зазначає Т.О. Коломоєць, певні напрацювання вже є для такої дискусії (тематичні монографічні, навчальні, словниково-енциклопедичні, науково-практичні джерела, пріоритетність тематичних пошуків у рамках планів наукових досліджень НАПрН України тощо) [3, с. 131–133], а також результати загальнонаціональної правової дискусії з проблем теорії права в цілому [8, с. 9–123; 9, с. 9–109], в тому числі й щодо нового розуміння системи права та її елементів.

Узагальнений аналіз наявних тематичних джерел свідчить про те, що в основному існує кілька базових варіантів вирішення питання щодо місця службового права в системі національного права. Серед них: а) службове право пропонується розглядати як інститут адміністративного права; б) службове право є підгалуззю адміністративного права; в) службове право є самостійною галуззю національного права. Доцільним є з'ясування власної позиції із цього питання, для чого слід згадати загальноновизнані положення теорії права щодо визначення інституту, підгалуззі та галузі права. Так, зокрема, у Великій українській юридичній енциклопедії інститут права визначається як «відносно самостійна група правових норм, що регулюють вид (сторону) однорідних суспільних відносин у рамках однієї або декількох галузей права за допомогою специфічних прийомів і способів» [10, с.

185]. Його основними ознаками прийнято вважати: 1) місце в системі права; 2) об'єктивно-суб'єктивну природу; 3) специфіку предмету правового регулювання; 4) відносну самостійність (автономність) в системі права; ступінь якої унеможлиблює його абсолютно автономний характер; 5) системність зв'язків; 6) єдність змісту та цілісність; 7) закріплення особливості свого предмету, юридичного статусу суб'єктів, фіксуючи їх специфічною термінологією, законодавчими конструкціями, дефініціями; 8) формальну визначеність, відокремленість як результат застосування засобів нормотворчої техніки, що відображається у своєрідних офіційних засобах закріплення; 9) функціональну спрямованість [10, с. 185–188]. Щоправда, можна згадати й більш стислий перелік, а саме: «а) регулює певний вид однорідних суспільних відносин; б) являє собою певну сукупність норм, яка є відносно автономною у складі галузі права; в) забезпечує цілісне, відносно завершене правове регулювання певного соціального феномену (тобто має певну автономію); г) має загальну мету, основну ідею (принципи); д) використовує специфічні поняття та юридичні конструкції» [11, с. 15]. На перший погляд всі вищезазначені ознаки притаманні сукупності правових норм, безпосередньо пов'язаних із регулюванням суспільних відносин щодо організації та функціонування публічної служби. Це й слугує підставою для визначення цієї сукупності саме з правового інституту, тобто визначення службового права інститутом адміністративного права. Так, наприклад, О.О. Гришковець вважає службове право «фундаментальним інститутом сучасного адміністративного права» [4, с. 53]. Його ж підтримує й Ю.М. Старилов [5, с. 308], щоправда до 2015 року він дотримується позиції про те, що службове право є все ж таки підгалуззю адміністративного права [4, с. 42]. Аналогічні підходи щодо розуміння службового права як інституту адміністративного права можна зустріти й у вітчизняній правовій науці. Так, зокрема, автори навчального посібника «Адміністративне право» виокремлюють службове право (щоправда використовують для його позначення іншу назву) як інститут адміністративного права [12, с. 12–13].

В той же час детальний аналіз властивостей правового інституту та їх притаманності сукупності правових норм, покликаних регулювати суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із організацією та функціонуванням публічної служби (тобто такої сукупності правових норм, які пропонується називати службовим правом), свідчить про те, що вони певним чином не у повному обсязі збігаються. Так, наприклад, беручи до уваги специфіку предмета правового регулювання службового права, можна з упевненістю стверджувати, що вона не пов'язана із «видом (стороною) однорідних суспільних відносин» [10, с. 185]. Мова не йде лише про організаційний аспект публічної служби або лише про її функціональний аспект, або лише про регулювання відносин одного виду публічної служби. Мова йде про специфіку організації та функціонування публічної служби в цілому, всіх її різновидів. Отже немає збігу щодо «виду (сторони) однорідних відносин», а навпаки відбувається так зване «грунтування, інтеграція правових норм навколо великого масиву стійких однорідних відносин» [10, с. 186]. Аналіз правових норм, які пропонується вважати службовим правом, дає можливість формулювати тезу про те, що усередині цієї сукупності відбувається «процес диференціації вже інтегрованих правових норм та їх структурно-змістовне відокремлення відповідно до видової специфіки того ж роду» [10, с. 186]. Завдяки цьому можна вести мову про специфіку правових норм, які регулюють відносини муніципальної служби, державної служби, дипломатичної служби, патронатної служби тощо, і які в цілому формують сукупність правових норм, які регулюють відносини публічної служби.

Зупинимо увагу ще на одній ознаці правового інституту, а саме його відносній самостійності (автономності) в системі права. Саме акцент на відносному, а не абсолютному характері автономності інституту права дозволяє вести мову про те, що він представляє собою цінність «лише у структурному цілому <...>, а поза ним не може бути цінним для правового регулювання» [10, с. 186]. Іншими словами, вилучивши відповідну сукупність правових норм, ми фактично ведемо мову про те, що унеможлиблюється регулювання відповідних суспільних відносин. Стосовно службового права це питання однозначно вирішити неможна.

На сьогодні сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із організацією та функціонуванням публічної служби шляхом їх зв'язків між собою, достатньо виокремлену, автономну сукупність, яка представляє собою цінність і у разі розгляду її поза галуззю адміністративного права. Якщо так, така сукупність «переростає» межі визначення інституту права. Щоправда, можливим є питання щодо доцільності розгляду службового права як складного інституту права, який виокремлюється за специфікою своєї структури й складається із субінститутів [11, с. 15]. Для відповіді на це запитання важливим є з'ясування, що ж собою представляє субінститут права. Це «сукупність окремих правових норм, що регулюють специфічні прояви видових відносин» [10, с. 188]. На перший погляд, можна було б зробити припущення про те, що в службовому праві (як субінституті) можна виокремити право державної служби, право муніципальної служби тощо. Проте, враховуючи те, що характерною ознакою субінституту права є те, що «така сукупність норм права, яка іншими способами, ніж решта сукупностей норм права в інституті права, регулює особливі за змістом види окремих відносин» [10, с. 188], виникає питання, а чи є різними «способи регулювання» відносин державної, дипломатичної, муніципальної та інших видів служби, чи все ж таки вони є однаковими. Отже відсутність позитивної відповіді свідчить про те, що немає передумов вести розмову про «специфіку методів регулювання й спеціальний щодо загальних норм інституту характер норм певних сукупностей» [10, с. 188], що є ознакою субінституту. Тобто, для виокремлення службового права як складного інституту права, що включає у себе субінститути, фактично відсутні «модифікація методу, способів та засобів регулювання в межах таких субінститутів» [10, с. 189]. Можна додатково згадати і про специфіку формальної визначеності як ознаку інституту права, яка знаходить прояв у тому, що офіційними способами закріплення правових інститутів є переважно або окремий нормативно-правовий акт, або окремі глави, розділи нормативно-правових актів [10, с. 188]. Стосовно ж службового права, мову слід вести про певну сукупність нормативно-правових актів і навіть про формулювання пропозицій щодо їх кодифікації, що не є типовим для інституту права.

Все це дозволяє стверджувати, що сукупність правових норм, яку пропонується розглядати як службове право, «переросла» ті ознаки, які є характерними для інституту права, що, у свою чергу, порушує питання про можливість розгляду службового права як іншого елемента системи права України – підгалузі адміністративного права чи все ж таки самостійної галузі в системі права країни. Все частіше у вітчизняній правовій науці порушується це питання, зокрема у роботах вчених-адміністративістів Т.С. Аніщенко, Т.О. Коломоець, О.В. Музи та інших. Насамперед, слід розібратися із тим, що вважається галуззю права і які критерії вважаються базовими (основними) для її виокремлення. Галуззю права є «відокремлена сукупність норм права, що регулюють якісно однорідну сферу суспільних відносин за допомогою певних методів» [11, с. 15]. Отже вже у визначенні має місце вказівка на «сферу відносин», а не «вид однорідних відносин» як ознаку інституту права. Серед ознак, притаманних галузі права, прийнято виділяти: «1) значність нормативного обсягу; 2) однорідність суспільних відносин, сфера яких має бути такою, що відрізняється значимістю за обсягом, має високу соціальну значимість та ціннісний зміст [10, с. 48]; 3) єдність предмета і методу правового регулювання; 4) абсолютна самостійність (автономність); 5) галузевий режим правового регулювання; 6) галузевий понятійний апарат; 7) суб'єктивний склад та особливості правового статусу суб'єктів; 8) динамізм; 9) власну структуру [10, с. 47–50]. Головним призначенням галузі права є забезпечення стосовно певної сфери суспільних відносин особливого правового режиму, який визначається власними галузевими принципами, специфічним статусом суб'єктів, особливим порядком встановлення і реалізації прав і обов'язків, відповідною комбінацією способів, прийомів, типів правового регулювання, специфічними санкціями та обмеженнями» [11, с. 15]. Отже для виокремлення службового права саме як галузі права необхідним є наявність значної кількості ознак, в тому числі й специфічного методу (методів) правового регулювання суспільних відносин. Отже цілком можна вести мову про те, що службовому праву притаманні значний

нормативний масив, однорідність суспільних відносин, самостійність (автономність), специфічний понятійний апарат, суб'єктний склад, структурованість. Проте не можна говорити про специфічність методу правового регулювання (а точніше його унікальність) у його поєднанні із предметом правового регулювання, а також особливий (унікальний) режим правового регулювання. Відсутність хоча б однієї обов'язкової ознаки ставить під сумнів існування галузі права в цілому. Аналіз сукупності правових норм, які пропонується розглядати як службове право, свідчить про те, що для регулювання відповідних відносин пропонується використовувати метод адміністративного права у всьому його різноманітті зовнішнього наповнення. Ю.М. Старилов чітко зазначає, що «службове право не має специфічного методу (або сукупності методів) правового регулювання, у ньому використовуються методи адміністративного права» [5, с. 308]. Й додає, що «ніколи службове право не стане такою відособленою сукупністю правових норм, яка характеризується особливим (на відміну від методу адміністративного права) методом впливу на службові відносини. І головне – не потрібно «підганяти» службове право під теоретичні стандарти самостійної галузі права» [5, с. 308]. Його підтримує й Т.О. Коломоєць, зазначаючи, що регулювання відповідних відносин відбувається шляхом використання методів адміністративного права [3, с. 135]. Слід пам'ятати, що незважаючи на наявність кількох підходів до розуміння критеріїв виокремлення галузей права (лише основні ознаки, основні ознаки у поєднанні з додатковими, одна основна ознака, взагалі трансформований підхід до ознак галузі), все ж таки і до цього часу домінуючим залишається поєднання двох обов'язкових для виділення галузі права ознак – своєрідних предмету і методу правового регулювання. Якщо щодо унікальності першого у науковому середовищі суперечок не виникає (щоправда, різними є підходи щодо його складових елементів та послідовності їх розміщення), стосовно ж методу – відсутні обґрунтування щодо його унікальності. Це, у свою чергу, дозволяє сформулювати тезу про те, що відсутність однієї із обов'язкових ознак галузі права в цілому ставить під сумнів існування такої галузі. Отже, якщо службове право не є інститутом адміністративного права і не є самостійною галуззю національного права, його можна було б вважати тим елементом системи права, який займає між інститутом права і галуззю права проміжне місце. Таким елементом є підгалузь права. Чи можна вважати службове право підгалуззю права? Для відповіді на це запитання слід зупинитися на положеннях загальної теорії права щодо розуміння підгалузі права. Отже підгалуззю права є «об'єднання взаємопов'язаних інститутів, що формуються у межах однієї галузі права. Вона характеризується наявністю спільних принципів, способів регулювання, специфікою норм, що входять до її складу» [11, с. 15]. Потрібно дещо уточнити як визначення, так і кількість її основних ознак. Це певна сукупність правових норм, яка «виокремлюється у межах галузі права, регулює однорідні відносини в певній сфері її загального предмету, структурно виступає та є сукупністю предметно пов'язаних галузевих інститутів» [10, с. 50]. Отже в наявності: 1) широкий спектр однорідних відносин, які охоплюють різні види останніх, хоча і не претендують на визначення окремої сфери таких відносин. Що є предметом службового права? Т.С. Аніщенко зазначає, що останнє формують «сукупність суспільних відносин, пов'язаних із прийняттям на публічну службу та набуттям статусу публічного службовця, а також відносини, пов'язані із проходженням публічної служби, відносини з приводу припинення публічної служби та, відповідно, припинення статусу публічного службовця» [2, с. 89]. О.Ю. Оболенський пропонує предмет службового права розглядати як сукупність суспільних відносин, які виникають з приводу формування системи публічної служби, створення статусу публічного службовця та гарантій його реалізації, проходження публічної служби [13, с. 168]. Т.О. Коломоєць, і її варто підтримати, предмет службового права розглядає як сукупність суспільних відносин безпосередньо пов'язаних із організацією та проходженням служби задля забезпечення реалізації публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах і наділяються для цього певним обсягом публічно-владних повноважень [3, с. 136]. Структурно предмет службового права охоплює складові частини, що пов'язані із вищезазначеними аспектами різних видів публічної служби, які, доповнюючи



одна одну, забезпечують відносну самостійність (автономність) предмету регулювання певної сукупності правових норм. Цілком можливим є умовне виділення останньої в системі права без втрати значення її для регулюючого впливу. В наявності є достатньо широкий спектр питань, які підлягають регулюванню, динамізм відповідної сфери регулюючого впливу, що впливає і на зміст сукупності правових норм. Також цілком можна вести мову і про специфічну тематичну термінологію, притаманну вищезазначеній сфері регулюючого впливу, – «публічна служба», «державна служба», «дипломатична служба», «патронатна служба», «публічний службовець», «Присяга», «посада», «категорія посад», «ранг», «професійні компетентності», «службова кар'єра» тощо. Водночас немає жодних підстав вести мову про унікальність методу правового регулювання відносин публічної служби, оскільки має місце використання класичних методів адміністративного права, що й дозволяє вести мову про те, що службове право в сучасних умовах можна розглядати як підгалузь адміністративного права. Воно «генетично» виросло із нього, поступово, під впливом реалій державотворчих і правотворчих процесів (у російській адміністративно-правовій науці виокремлюються юридичні критерії кількісного та якісного характеру, політичні критерії) [4, с. 45–47] трансформувалося із інституту у його підгалузь й в такому стані існує зараз. Положення про те, що службове право є підгалуззю сучасного адміністративного права підтримують більшість сучасних вчених-адміністративістів: С.Е. Чанний [14, с. 272], В.К. Колпаков [15, с. 121], Р.С. Мельник [1, с. 112–116] та інші.

Службове право як підгалузь адміністративного права можна охарактеризувати: як 1) підгалузь власне адміністративного права (за предметом правового регулювання), навіть не зважаючи на те, що окремі питання, пов'язані із публічною службою, регулюються нормами інших галузей права, проте порівняно з нормами адміністративного права, їх кількість є набагато меншою. Щоправда, і на сьогодні можна зустріти роботи, автори яких вважають службове право інститутом (інколи підгалуззю) іншої галузі права (наприклад, О.О. Гришковець, аналізуючи проблематику службового права, зазначає, що Д.В. Осінцев розглядає державну службу як інститут конституційного права [4, с. 51]). 2), як складну за своєю структурою підгалузь, яка складається із великої кількості інститутів. Тут простежується багатоманітність поглядів вчених-адміністративістів до розгляду службового права у його структурному аспекті (як сукупність інститутів права державної служби, права дипломатичної служби, права патронатної служби тощо, або ж як інститутів службової кар'єри, заохочень у службовому праві, відповідальності публічних службовців тощо), що зумовлено вибором різних критеріїв для розгляду структури відповідної підгалузі. 3) як підгалузь, яка поєднує інститути матеріального і процесуального службового права, що знову ж таки підтверджує специфіку службового права й «переростання» ним меж правового інституту. 4) як підгалузь, яка виконує як регулятивну, так і охоронну функцію, а отже включає як регулятивні, так і охоронні інститути права. Щоправда, службове право виконує й цілий ряд інших функцій, серед яких: економічна, політична, виховна, ідеологічна, інформаційна, превентивна тощо.

З'ясувавши місце службового права у системі права України, а саме розгляд його як підгалузі адміністративного права, одночасно важливим виглядає питання про місце службового права у системі самого адміністративного права України, враховуючи те, що це питання є одним із тих, що викликає неабияку дискусію у середовищі вчених-юристів, вчених-представників галузевих правових наук. Варто зазначити, що на сьогодні система сучасного адміністративного права розглядається у кількох різноваріативних підходах. Перший, традиційний, із поділом системи адміністративного права на Загальну і Особливу (Спеціальну) частини. Підтвердженням можуть слугувати праці Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй та інших [12, с. 12–13]. Другий, новітній підхід, із розглядом системи адміністративного права як сукупності Загального та Особливого адміністративного права (наприклад, роботи Р.С. Мельника, В.М. Бевзенка, В.В. Галуцька та інших) [16, с. 62–64; 17, с. 70–73].

Аналіз наявних робіт дозволяє простежити базові підходи до розгляду службового права як елементу системи права та його зв'язку із системою адміністративного права. Якщо прихильники першого поділу включають службове право до Загальної частини адміністративного права, вони ж, переважно, і розглядають його як інститут адміністративного права [12, с. 12–13]. Прихильники ж іншого, пов'язують службове право із Особливим адміністративним правом й наділяють його ознаками підгалузі (щоправда, можна зустріти й певну модифікацію авторської позиції (наприклад, праця Т.С. Аніщенко [2, с. 87]). Цікаво виглядає і позиція О.В. Музи щодо розуміння системи адміністративного права із її розподілом на Загальну та Особливу частину на підставі урахування «фактору предмета», «фактору суб'єкта», «фактору доктрини», «фактору практики», віднесенням службового права до Загальної частини й зосередженням в Особливій частині лише адміністративного процедурного права, адміністративного деліктного права та адміністративного судового права [18, с. 119–124]. Беручи до уваги умовність поділу (про це зазначається як у вітчизняній, так і зарубіжній адміністративній науці) системи права на її елементи та їх назву, все ж таки можна з упевненістю стверджувати, що службове право займає своє чільне місце в системі сучасного адміністративного права як його підгалузь (в основі елементний підхід до її побудови). Цілком логічним є виокремлення кількох укрупнених об'єднань елементів – Загальної та Особливої частини (Загального та Особливого адміністративного права) – з віднесенням більш узагальнених елементів (підгалузей права), із їх відокремленістю та цілісністю до складу Загальної частини (Загального адміністративного права). Тим більше, що все частіше лунають заклики у вітчизняному фаховому науковому середовищі до виваженого підходу до кардинального перегляду змісту Особливої частини (Особливого адміністративного права), включення до нього лише тих сукупностей правових норм, які стосуються достатньо специфічних сфер регулюючого впливу (наприклад, будівельне право, муніципальне право, соціальне право, транспортне право тощо). Не вдаючись до дискусії із цього питання, слід зазначити, що службове право обов'язково має розглядатися як невіддільний елемент, «генетично» пов'язаний із системою адміністративного права, який набув ознак підгалузі останнього, та в контексті умовного поділу системи адміністративного права на Частини може бути включений до його Загальної частини.

На підставі всього вищезазначеного, можна запропонувати авторське визначення службового права як сфери об'єктивізації стимулів. Отже службове право – це сукупність норм права, які покликані регулювати суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із організацією та функціонуванням професійної службової діяльності, зорієнтованої на задоволення публічних інтересів осіб, які перебувають на посадах в органах публічної адміністрації й наділені для цього певним обсягом публічно-владних повноважень.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія. Харків : ХНУВС, 2010. 398 с.
2. Аніщенко Т.С. Диференціація предмета адміністративного права (на прикладі службового права). *Питання адміністративного права*. Кн.2. / відп. за вик. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 81–91.
3. Коломоець Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права. *Питання адміністративного права*. Кн.2. / відп. за вик. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 131–140.
4. Гришковець А.А. Служебное право: итоги дискуссии. *Государство и право*. 2016. №12. С. 41–53.
5. Стариков Ю.Н. Государственная служба и служебное право в России: спорные вопросы и дискуссии. *Административное право и процесс*, 2014. №3(9). С. 301–324.

6. Службове право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 340 с.
7. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.
8. Національна правнича дискусія за темою «Система права України: сучасний стан і тенденції розвитку». *Право України*. 2017. №5. С. 9–109.
9. Національна правнича дискусія за темою «Джерело права України: сучасний стан і тенденції модернізації». *Право України*. 2017. №6. С. 9–109.
10. Велика українська юридична енциклопедія: у 20т., Харків. Право, 2016. Т.3. *Загальна теорія права* / редкол. О.В. Петришин (голова) та ін. Національна академія правничих наук України. Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 932 с.
11. Петришин О., Погребняк С. Система права: загально теоретична характеристика. *Право України*. 2017. №5. С. 9–17.
12. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Зуй В.В. та ін. Адміністративное право: навч. посіб. для здобувачів вищ.осв. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків : Право, 2017. 184 с.
13. Оболенский О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНСУ, 2006. 472 с.
14. Чаннов С.Е. Служебное право: становление или новые парадигмы. *Службове право: витоки, сучасність та перспективи*: кол. монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 264–285.
15. Колпаков В.К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. *Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку* / кол. монографія. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 84–123.
16. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібн. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
17. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юринком Інтер, 2015. 568 с.
18. Муза О.В. Розвиток системи адміністративного права України: проблеми та нові питання. *Питання адміністративного права*. Кн.2. / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 118–124.

#### REFERENCES

1. Melnyk, R.S. (2010), *Systema Administratyvnoho Prava Ukrainy* [The system of administrative law of Ukraine], monograph, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine.
2. Anishchenko, T.S. (2018), “Differentiation of the subject of administrative law (on an example of service law)”, *Pytannia Administratyvnoho Prava* [Issues of administrative law], ООО «Oberih», Kharkiv, Ukraine, pp. 81-91.
3. Kolomoiets, T.O (2018), “Employment law is an independent branch of law or an element of an administrative law system”, *Pytannia Administratyvnoho Prava* [Issues of administrative law], ООО «Oberih», Kharkiv, Ukraine, pp. 131-140.
4. Hryshkovets, A.A. (2016), “Case law: the results of the discussion”, *Hosudarstvo Y Pravo*, no. 12, pp. 41–53.
5. Starilov, Yu.N. (2014), “Public Service and Service Law in Russia: Controversial Issues and Discussions”, *Administrativnoe pravo i proces*, no. 3(9). pp. 301-324.

6. Kolomoiets, T.O. and Kolpakov, V.K. (2017), *Sluzhbove Pravo Ukrainy Slovnyk Terminiv* [Ukrainian law of service: dictionary of terms], Vydavnychi Dim «Helvetyka», Zaporizhzhia, Ukraine.
7. Yurovska, V.V. (2018), *Metody administratyvnoho prava: pytannia teorii ta praktyky* [Methods of administrative law: questions of theory and practice], Vydavnychi dim «Helvetyka», Kherson, Ukraine.
8. National legal discussion on the topic "The system of law of Ukraine: current state and development trends" (2017), *Pravo Ukrainy*, no. 5, pp. 9-109.
9. National legal discussion on the topic "The system of law of Ukraine: current state and development trends" (2017), *Pravo Ukrainy*, no. 6, pp. 9-109.
10. Petryshyn, O.V. (2017), *Velyka Ukrainska Yurydychna Entsyklopediia u 20 tomakh* [Great Ukrainian Law Encyclopedia in 20 volumes], volume 3, *Zahal'na teoriya prava* [General theory of law], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
11. Petryshyn, O. and Pohrebniak, S. (2017), "The system of law: a general theoretical characteristic", *Pravo Ukrainy*, no. 5, pp. 9-17.
12. Bytiak, Yu.P. Harashchuk, V.M. and Zui, V.V. (2017), *Administratyvnoe parvo* [Administrative law], high school textbook, Pravo, Kharkiv, Ukraine.
13. Obolenskyi, O.Yu. (2006), *Derzhavna sluzhba* [Public service], Kyivskiy Natsionalnyi Ekonomichnyi Universytet, Kyiv, Ukraine.
14. Channov, S.E. (2017), "Labor law: the formation or new paradigms", *Sluzhbove Pravo Vytoky Suchasnist Ta Perspektyvy* [Employment law: origins, modernity and prospects], Helvetyka, Zaporizhzhia, Ukraine.
15. Kolpakov, V.K. (2017), "Public service in the modern paradigm of administrative law of Ukraine", *Sluzhbove Pravo Vytoky Suchasnist Ta Perspektyvy* [Employment law: origins, modernity and prospects], Helvetyka, Zaporizhzhia, Ukraine.
16. Melnyk, R.S. and Bevzenko, V.M. (2014), *Zahalne Administratyvne Pravo* [General administrative law], tutorial, Vaite, Kyiv, Ukraine.
17. Hrytsenko, I.S. Melnyk, R.S. Pukhtetska, A.A. et al. (2015), *Zahalne Administratyvne Pravo* [General administrative law], Yuryнком Inter, Kyiv, Ukraine.
18. Muza, O.V. (2018) "Development of the system of administrative law of Ukraine: problems and new issues", *Pytannia Administratyvnoho Prava* [Issues of administrative law], ООО «Oberih», Kharkiv, Ukraine, pp. 118–124.