

УДК 342.9

ПРЕДМЕТ СЛУЖБОВОГО ПРАВА: ДЕЯКІ АСПЕКТИ СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ

Припутень Д.С., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри державноправових дисциплін і адміністрування
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті аналізується доктринальне розуміння предмета службового права, визначається важливість чіткого розуміння предмета правового регулювання для усвідомлення ролі і значення службового права в умовах сьогодення. Автором наводиться наявне визначення предмета службового права у сучасній адміністративно-правовій науці, виокремлюються тенденції – визначення через перерахування ознак публічної служби, визначення через перерахування видів публічної служби. Обґрунтовується доцільність використання підходу, безпосередньо пов'язаного із перерахуванням ознак публічної служби. Автор визначає, що базовою правовою категорією для формулювання предмета службового права є публічна служба, яку пропонується розглядати як публічну, постійну, професійну діяльність осіб, які обіймають посади у публічних інституціях, діяльність яких спрямована на реалізацію публічно-владних повноважень для забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів. Аналіз наявних наукових підходів до розуміння публічної служби дав змогу виокремити її ознаки, різновиди. Обґрунтовується, що політична служба є різновидом публічної служби, що входить до змісту останньої поряд із державною службою в органах місцевого самоврядування, патронатною і т. ін. Аналізується специфіка співвідношення публічно-службових та службово-трудова відносин і обґрунтовується висновок про те, що предметом регулювання службового права є публічно-службові відносини, що зумовлене публічно-правовою природою публічної служби. Автор зазначає, що на відміну від багатоманіття підходів до розуміння публічної служби, яке існує у правовій науці, у законодавстві є офіційна дефініція, що і вплинуло на уніфікацію правозастосовної діяльності щодо визначення публічної служби. У статті аналізується положення чинного законодавства та правові позиції судів щодо визначення публічної служби, здійснюється їх порівняння із доктринальним визначенням публічної служби. Автор формулює своє визначення публічної служби як базової категорії для розуміння предмета службового права. Формулюється авторське визначення предмета службового права як суспільних відносин, які настають з приводу виникнення, зміни та під час припинення публічної служби.

Ключові слова: *службове право, предмет, публічна служба, службово-трудова відносини, публічно-службові відносини, дефініція.*

В статье анализируется доктринальное понимание предмета служебного права, определяется важность четкого понимания предмета правового регулирования для осознания роли и значения служебного права в современных условиях. Автором приводятся существующие определения предмета служебного права в современной административно-правовой науке, выделяются тенденции – определение через перечисление признаков публичной службы, определение через перечисление видов публичной службы. Обосновывается целесообразность использования подхода, непосредственно связанного с перечислением признаков публичной службы. Автор определяет, что базовой правовой категорией для формулировки предмета служебного права является публичная служба, которую предлагается рассматривать как публичную, постоянную, профессиональную деятельность лиц, занимающих должности в публичных учреждениях, деятельность которых направлена на реализацию публично-властных полномочий для обеспечения реализации и защиты публичных интересов. Анализ имеющихся научных подходов к пониманию публичной службы позволил выделить ее признаки, разновидности. Обосновывается, что политическая служба является разновидностью публичной службы, входит в содержание последней наряду с государственной службой в органах местного самоуправления, патронатной и т. п. Анализируется специфика соотношения публично-служебных и служебно-трудовых отношений и обосновывается вывод о том, что предметом регулирования служебного права являются публично-служебные отношения, обусловленные публично-правовой природой публичной службы. Автор отмечает, что в отличие от многообразия подходов к пониманию публичной службы, которое существует в правовой науке, в законодательстве есть официальная дефиниция, что и повлияло на унификацию правоприменительной деятельности по определению публичной службы. В статье анализируются положения действующего законодательства и правовые позиции судов по определению публичной службы, осуществляется их сравнение с доктринальным определением публичной службы. Автор формулирует свое определение публичной службы как базовой категории для понимания предмета служебного права. Формулируется авторское определение предмета служебного права как общественных отношений, наступающих с возникновением, изменением и при прекращении публичной службы.

Ключевые слова: *служебное право, предмет, публичная служба, служебно-трудовые отношения, публично-служебные отношения, дефиниция.*

Pryputen D.S. SUBJECT OF CIVIL SERVICE LAW: SOME ASPECTS OF MODERN UNDERSTANDING

The article analyses a doctrinal understanding of the subject of civil service law, identifies the importance of a clear understanding of the subject of legal regulation for comprehension of a role of civil service law under



current conditions. The author provides the existing definitions of the subject of civil service law in modern administrative-legal science, distinguishes the trends – definition through enumeration of elements of civil service law, definition through enumeration of types of civil service law. It is substantiated the expediency to use an approach directly connected with the enumeration of elements of civil service law. The author defines that a basic legal category for the formulation of the subject of civil service law is the public service, which is proposed to be considered as public, permanent, professional activity of persons who hold posts in public institutions, whose activity is aimed at implementing public-authoritative powers to ensure the implementation and protection of public interests. Analysis of the available scientific approaches to the understanding of the public service allows identify its elements, variants. It is justified that the political service is a kind of public service, which forms is a part of the content of the latter along with civil service in local self-government authorities, patronage service. The specifics of the relation of public-civil and civil-labour relations are analyzed, and the conclusion is that the subject of regulation of civil service law is public-service relations, which is conditioned by the public-law nature of the public service. The author stresses that in contrast with the variety of approaches to understanding of public service that exists in legal science, the legislation has an official definition which influenced harmonization of law-enforcement activity on the definition of public service. The article analyzes the provision of the current legislation and legal positions of the courts regarding the definition of public service, compares them with the doctrinal definition of public service. The author formulates his own definition of public service as a basic category for understanding the subject of public service law. The author's definition of the subject of public service law as social relationships that arise due to the emergence, change and termination of the public service is formulated.

Key words: *civil service law, subject, public service, service-labour relations, public-service relations, definition.*

Вступ. Пошук оптимальної дефініції поняття «службове право», з'ясування його ролі і значення у системі сучасного права, розроблення положень теорії службового права неможливі без з'ясування одного із важливих його постулатів, яким є предмет. Саме від того, яким є предмет службового права, можна у подальшому вести мову про виокремленість його у системі національного права. На жаль, до цього часу існує дискусія між вченими – представниками науки адміністративного та трудового права, що є предметом службового права: публічно-службові чи службово-трудова відносини. Існує чимало робіт, присвячених службовому праву, в яких фрагментарно висвітлюється і його предмет, проте всі вони відрізняються різними авторськими підходами до його формулювання, що й зумовлює потребу ґрунтовного їх аналізу для з'ясування того, які ж саме суспільні відносини є предметом службового права, що й допоможе визначити роль і місце службового права у системі національного права.

Мета статті полягає в аналізі наявних доктринальних підходів до розуміння предмета службового права, їх порівняння із нормативною дефініцією, з'ясування їх відповідності реальним векторам існування службового права та у формулюванні авторського варіанту предмета службового права, який би відображав реальну цінність, зміст і призначення службового права.

Основний зміст. Для з'ясування питання, що ж є предметом службового права варто, насамперед, визначитися із тим, що взагалі є предметом правового регулювання. Велика українська юридична енциклопедія визначає правове регулювання як «впорядкування суспільних відносин за допомогою юридичних засобів (норм права, нормативно-правових актів, актів реалізації права та обов'язків тощо)» [1, с. 516]. При цьому правове регулювання зорієнтоване на об'єкт, яким є «поведінка людей та їх об'єднань у суспільстві, яка з огляду на свою соціальну значущість регулюється нормами права (юридично

значуща поведінка)» [1, с. 516] та предмет, яким є «такі суспільні відносини, впорядкування яких є можливим і водночас доречним за допомогою юридичних засобів <...> при цьому такі відносини мають відповідати ознакам: 1) мати соціальну значущість; 2) зачіпати інтереси інших осіб або суспільства у цілому; 3) допускати можливості соціального конфлікту внаслідок цільності та обмеженості ресурсів (суспільних благ); 4) бути сталим, часто повторюватися; 5) припускати можливість зовнішнього, саме правового контролю за ними» [1, с. 516–517]). Предмет правового регулювання фактично окреслює коло тих суспільних відносин, на врегулювання яких зорієнтована певна сукупність норм права. Іншими словами, предмет правового регулювання визначає, на що ця сукупність норм права зорієнтовує свою дію, а отже, й відповідає на запитання: «Що ця сукупність норм права регулює?» Отже, для з'ясування предмета регулювання службового права слід з'ясувати: що саме воно регулює? Які саме відносини воно покликане регулювати? Для відповіді на це запитання необхідно розмежувати доктринальний та нормативний підходи до визначення предмета службового права. Якщо для першого важливо проаналізувати наявні положення наукових робіт, безпосередньо присвячених проблематиці службового права, і з'ясувати, що саме вчені-юристи вважають предметом службового права. Тоді як для іншого варто проаналізувати положення сучасного чинного службового законодавства (законодавства про публічну службу) й визначитися із позицією законодавця з цього питання.

Отже, доктринальний погляд на предмет службового права. Так, наприклад, Т.С. Аніщенко, яка детально аналізує проблематику службового права, його предметом (вона називає відповідну сукупність норм права «правом публічної служби») вважає «сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття на публічну службу, проходження та припи-

нення служби на посадах публічних службовців» [5, с. 8]. Ю.М. Старилов предмет службового права розглядає як «сукупність правових норм, що регулюють публічно-службові відносини, які складаються в органах публічної служби з приводу її організації та функціонування, здійснення компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування» [2, с. 21]. При цьому вживає словосполучення «публічно-службові правовідносини», фактично відмежовуючи їх від приватно-правових, якими у правовій науці в аспекті дискусії щодо визначення правової природи службового права між представниками науки адміністративного та трудового права вважаються «службово-трудова відносини, тобто відносини за участю державних службовців, які регламентуються нормами службового права. Однак також варто зазначити, що у деяких своїх роботах Ю.М. Старилов дещо змінює свою позицію й формулює істотно розширене розуміння предмета службового права, зазначаючи, що предметом службового права є як «державно-службові, так і муніципально-службові відносини» [7, с. 20], тим самим поширюючи дію службового права не тільки на державну, а й муніципальну службу. О.О. Гришковець, аналізуючи генезу службового права, робить посилання на роботу Ф.Ф. Кокошкіна, в якій предмет «права службового» розглядається як «юридичні відносини, в які держава вступає із підданими з метою забезпечити за собою їх постійні послуги для виконання різних державних завдань» [3, с. 137–138]. А посилаючись на роботи І.Т. Тарасова, О.О. Гришковець висвітлює його підхід до розуміння предмета службового права, яке також ототожнює (як і Ф.Ф. Кокошкін) із правом державної служби як «відносин щодо заходів із застосування до осіб, які перебувають на державній службі, завдяки яким забезпечується правильність і закономірність у всіх сферах державної служби, поліцейської діяльності» [4, с. 43]. В.К. Колпаков визначає предмет службового права як суспільні відносини, які виникають у процесі публічної служби («статусу публічних службовців, проходження ними публічної служби») [6, с. 121]. При цьому він службове право пропонує розглядати як синонім публічної служби [6, с. 90], щоправда, доречно вести мову було б про «право публічної служби». С.Є. Чаннов досить ґрунтовно аналізує предмет службового права, розмежовує публічно-службові та службово-трудова відносини і звертає увагу саме на публічно-правове регулювання відносин публічної служби. При цьому він детально аналізує підходи своїх колег-учених, які також формулюють авторські визначення предмета службового права, й зазначає, що спостерігається кілька тенденцій у висвітленні цього питання, а саме або ж формулювання визначення предмета службового права через перерахування видів суспільних відносин, на врегулювання яких службове праве зорієнтоване, із використанням узагальнених словосполучень на кшталт «службово-публічні», «державно-службові» та ін., або ж за рахунок перерахування суспільних відносин, які регулюються складниками

службового права, із акцентом на сферу цих відносин (наприклад, «сфера правоохоронної служби», «сфера цивільної служби» тощо) [8, с. 282]. Авторську позицію вчений-юрист формулює досить розгорнуто, спочатку зазначаючи, що предметом службового права мають бути суспільні відносини «специфічної трудової (службової) діяльності певних категорій працівників (службовців)» [8, с. 282]. Щоправда, у подальшому зазначає, що предмет службового права не має бути механічним поєднанням предметів регулювання складників публічної діяльності (публічної служби). Воно має регулювати «діяльність тільки певної частини державних та муніципальних службовців, до яких, насамперед, мають входити службовці, які обіймають найвищі посади, а також посади із високою корупціогенністю» [8, с. 283], а також «діяльність певної частини працівників юридичних осіб з державною та муніципальною участю» [8, с. 283], «діяльність інших осіб, які здійснюють публічно-владну діяльність» [8, с. 283]. Узагальнюючи свою позицію щодо розуміння предмета службового права, він робить акценти на тому, що дія службового права має поширюватися на ту діяльність, яка відповідає таким ознакам: «спрямована на служіння державі або муніципальному утворенню; має публічний характер; характеризується наявністю владних повноважень і участю у реалізації загальнозначимих функцій, тобто має ознаки діяльності державних та муніципальних службовців» [8, с. 283]. З одного боку, він визначає ознаки публічної служби, а з іншого – обмежує предмет службового права у своєму уточненні лише державною та муніципальною службою.

Цікавою виглядає позиція Т.О. Коломoeць щодо визначення предмета службового права. Формулюючи своє бачення вирішення питання місця службового права в системі національного права, вона виокремлює предмет регулювання службового права як «відносини, пов'язані із організацією та функціонуванням публічної служби («особливого різновиду діяльності осіб, які працюють в організації публічного сектору і мають задовольняти публічні інтереси») [10, с. 73], «служити публічним інтересам» [9, с. 134]. Отже, спостерігається її «тяжіння» до публічної служби як предмета регулювання службового права та уточнююча позиція щодо розуміння публічної служби, яку вона вважає за доцільне висвітлити вже у самому формулюванні авторського визначення. Доречно також зробити уточнення, що вона також формулює авторську позицію набуття відповідною сукупністю правових норм ознак відносно виокремленого предмета правового регулювання, а саме «замкнутість сфери регулювання» [9, с. 134–135]. Отже, предмет правового регулювання також формулюється через вказівку на суспільні відносини у публічній службі. Все це зумовлює нагальну потребу з'ясувати, що саме являє собою публічна служба.

Повертаючись до визначення предмета службового права, публічної служби, запропонованого Т.О. Коломoeць із посиланням на роботу А.М. Школика, публічну служ-



бу можна визначити як «особливий різновид осіб, що працюють в організаціях публічного сектору і мають задовольняти публічні інтереси» [10, с. 73; 9, с. 134]. Ю.Л. Панійко свого часу визначав публічну службу як «корпорацію публічних служб» [11, с. 113]. Він взагалі зазначав, що «батьківщиною поняття «публічна служба» в науці адміністративного права була Франція й це поняття розкривалося як «спосіб ведення публічної адміністрації» [11, с. 112–113]. Посилаючись на роботи Л. Дюгі, зазначав, що у розумінні того часу «публічна служба – це кожна діяльність, виконання якої має регулюватися, забезпечуватися та контролюватися правлячими, тому що їх виконання є кінцевим для реалізації та поширення суспільної співзалежності, яка може бути <...> реалізована тільки інтервенцією правлячої сили» [11, с. 112–113]. В.К. Колпаков пропонує визначати публічну службу через перерахування окремих різновидів її, до числа яких він пропонує віднести «політичну службу, державну службу, службу в органах місцевого самоврядування» [6, с. 91], при цьому він зазначає, що у правовій доктрині є як вузьке, так і широке розуміння публічної служби. Перше викладене у Концепції адміністративної реформи, а друге – у роботах багатьох учених-юристів, серед яких узагальнюючою вважає позицію О.В. Петришина [6, с. 91]. Аналізуючи підхід О.В. Петришина щодо визначення публічної служби, можна виокремити два елементи, а саме формулювання ним ознак публічної служби, які у сукупності формують зміст публічної служби, і з цим варто погодитися. Окрім того, доречним вважає вчений-юрист уточнити свою позицію шляхом перерахування тих видів служби, які у сукупності формують публічну службу. Отже, щодо ознак до них належать: 1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності та конкретних організаційних структур; 2) службова спрямованість діяльності, яка полягає у роботі не на себе, а на обслуговування «чужих інтересів»; 3) професійність службової діяльності, тобто здійснення останньої на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [12, с. 139–140]. Уточнюючи свою позицію щодо різновидів публічної служби, які формують публічну службу, О.В. Петришин відносить до їх числа державну службу, муніципальну службу, службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах) [12, с. 139–140]. Щодо останніх є певні сумніви в аспекті доцільності використання такого узагальненого визначення, що, своєю чергою, вимагає уточнення позиції стосовно зв'язку відповідних інституцій із публічними інтересами, цільовою спрямованістю їх діяльності, публічно-владного характеру останньої та ін.

Визначення публічної служби також пропонує Н.В. Янюк як «професійної, політично неупередженої діяльності осіб на посадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» [13, с. 482]. І додає, що «професійний рівень відповідної служби

можливий лише за умови, якщо вона буде знаходитися поза межами політичного впливу» [13, с. 482]. В.П. Тимошук та А.М. Школик пропонують розглядати публічну службу у широкому розумінні, коли до публічної служби фактично включається діяльність усіх суб'єктів публічних правовідносин, які «пов'язані у своїй діяльності із здійсненням функцій держави», та у вузькому розумінні – як «діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [14, с. 11–12]. Окрім того, вони пропонують виокремлювати інституційний та функціональний аспекти публічної служби, де перший передбачає «діяльність працівників усіх організацій публічного сектору: органів державної влади <...> державних підприємств, установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ» [14, с. 11–12], а інший привертає увагу у тому сенсі, що «... завдання публічної служби виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) секторів, а й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам» [14, с. 11–12]. К.Ю. Шутрова публічну службу визначає як «службову діяльність фізичних осіб щодо забезпечення виконання владних повноважень суб'єктів публічного права» [15, с. 474]. Л.Л. Савранчук пропонує розглядати публічну службу як «реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах публічної влади на підставі адміністративно-правового акта про призначення на посаду» [16, с. 349]. Приємно, що перед формулюванням відповідної дефініції автор пропонує виокремлення ознак публічної служби, а потім намагається їх врахувати під час формулювання визначення публічної служби.

Н.О. Рунова йде аналогічним шляхом й формулює перелік ознак публічної служби, серед яких: «1) виникнення на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого є акт призначення на посаду чи результат виборів; 2) постійність та професійна основа виконання службових повноважень; 3) зайняття публічної посади в органах публічної влади; 4) спрямованість на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування та розвитку» [17, с. 272]. Через перерахування ознак публічної служби пропонує визначати її і О.В. Коропанов, а саме «це професійна, публічна діяльність осіб, які обіймають політичні посади, посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, спрямована на задоволення публічних інтересів, визначених державою, і надання адміністративних послуг» [18, с. 193–194]. Щоправда, деталізація щодо надання адміністративних послуг виглядає зайвою. Можна цілком використовувати узагальнююче розуміння цільового призначення публічної служби й зазначати у визначенні про «спрямованість на виконання повнова-

жень публічної адміністрації», яке свого часу запропонував В.Б. Авер'янов у формулюванні авторського визначення публічної служби [19, с. 8–9]. Нормативний аспект публічної служби пов'язаний, насамперед, із офіційним закріпленням визначення публічної служби у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України як «діяльності на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійної діяльності суддів, прокурорів, військової служби, альтернативної (невійськової) служби, іншої державної служби, патронатної служби в державних органах, служби в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [28]. Отже, спостерігаємо тенденцію до перерахування в офіційному визначенні різновидів публічної служби, які у сукупності формують поняття публічної служби. На відміну від доктринальних визначень нормативне передбачає вичерпний перелік різновидів, при цьому жодних словосполучень, наявність яких свідчила б про диспозитивність позиції законодавця щодо того чи іншого різновидів публічної служби як складника публічної служби (на кшталт «можливо», «як правило», «у переважній більшості випадків» тощо) немає. Цей перелік різновидів виглядає більшим порівняно із доктринальним, змістовнішим. Це ж підтверджує й узагальнення правових позицій суду щодо цих питань. Так, зокрема, в Інформаційно-аналітичному змісті Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду за грудень 2017 року–травень 2018 року також зазначено, що «на сьогодні крізь призму судової практики формується і розвивається оновлений інститут публічної служби в Україні, який базується на офіційній дефініції, зазначеній у ст. 4 КАС України» [29, с. 33].

Навіть цей перелік визначень публічної служби дає змогу стверджувати, що в основу покладено кілька базових положень: публічний характер, постійна, професійна основа перебування на посадах у публічних інституціях за призначенням або вибором, реалізація публічно-владних повноважень, спрямованість на задоволення публічних інтересів. Отже, все це у сукупності й визначає зміст публічної служби як публічної, постійної, професійної діяльності осіб, що обіймають посади у публічних інституціях, спрямована на реалізацію публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації і захисту публічних інтересів. Саме таке визначення дає змогу охопити всі різновиди публічної служби, а отже, сформулювати визначення предмета службового права як сукупності суспільних відносин, що виникають з приводу організації, вступу, проходження, припинення публічної служби. Це так звані публічно-службові правовідносини (щоправда, можна використовувати і назву «службові правовідносини» [5, с. 5]), які увібрали у себе всі ознаки публічної служби. Саме тому можна вести мову про те, що ці правовідносини наділені ознаками: а) публічно-правовий характер; б) виникають з приводу професійної службової діяльності осіб, які реалізують публічно-владні повноваження; в) специфічний

суб'єктний склад, а саме публічна інституція та службовець, покликаний у процесі своєї професійної діяльності реалізовувати завдання і функції цих інституцій для задоволення публічних інтересів; г) специфіка підстав виникнення, зміни, припинення та їх процедури; г) цільова спрямованість на задоволення публічних інтересів. Щоправда, виникає кілька питань уточнюючого характеру, серед яких: а) Чи є різновидом публічної служби політична служба? б) Чи поширюється на публічно-службові відносини дія норм трудового права?

Стосовно першого одразу ж слід зазначити, що відсутня єдність поглядів у середовищі науковців щодо цього питання. Як уже зазначалося, немає заперечень у вчених-юристів стосовно того, що державна служба і служба в органах місцевого самоврядування є різновидами публічної служби. Втім щодо політичної служби існує дві суперечливі позиції науковців, зумовлені наявністю окремих законодавчих актів, які визначають засади служби на політичних посадах, діяльність політичних діячів. Тим не менш можна, звернувши увагу на ознаки такої діяльності, зокрема і специфіку вступу, кар'єри, юридичної відповідальності, стверджувати, що це особливий різновид публічної служби, оскільки всі інші загально визнані ознаки публічної служби наявні. Така позиція узгоджується із позиціями, які демонструють у своїх роботах М.І. Цуркан [20, с. 433], О.В. Кузьменко [21, с. 215], Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов [22, с. 73] та ін.

Стосовно ж ролі норм трудового права у регулюванні відносин публічної служби слід зазначити таке. В аспекті аналізу генези специфіки правового регулювання засад публічно-службових відносин можна вести мову про певну етапність регулювання таких відносин нормами адміністративного, трудового права тією чи іншою мірою, що й зумовило появу дискусії у середовищі вчених-юристів, насамперед, учених-фахівців у галузі трудового та адміністративного права стосовно того, предметом регулювання якої галузі є публічно-службові відносини. Слід зазначити, що зумовлене це як самою специфікою відносин публічної служби, так і специфікою формування законодавства, яке регулює ці відносини. Ці відносини справді специфічні, оскільки їх можна вважати певним різновидом трудової діяльності, завдяки чому можна було б погодитися, що «ці відносини службовців належать до сфери дії трудового права» [23, с. 18–19], проте ці відносини не є простими трудовими відносинами, оскільки пов'язані із специфікою виникнення, суб'єктного складу, цільової спрямованості, змісту тощо, вони мають своєрідну публічно-правову природу, що й не дає змогу розглядати їх як предмет регулювання трудового права. Саме історія формування публічно-службових відносин, законодавства, яке регулювало ці відносини (від скасування дореволюційного законодавства, яке регулювало ці відносини, й прийняття низки Декретів, «Тимчасових правил ...» і решти інших актів трудового законодавства, які повністю поширювали



свою дію на відносини за участю державних службовців, фактично заклали фундамент для виникнення вищезазначеної дискусії, оскільки фактично «правове становище державних службовців визначалося радянськими конституціями, трудовим законодавством і низкою спеціальних актів» [24, с. 304] й до поступового прийняття окремих законодавчих актів, які закріпили засади державної служби) й зумовили «перерозподіл сил» у прихильників наукової дискусії щодо галузевого регулювання відносин публічної служби, взаємодіявання публічно-службових та службово-трудова відносин. При цьому перші є предметом регулювання адміністративного права, другі – трудового права. Аналіз наявних наукових робіт з проблематики службового права свідчить про те, що сформувалася певна генеза правових засад регулювання відносин публічної служби. Якщо у т.з. «дореволюційний етап» характерним було існування законодавства, яке детально визначало публічно-правову природу відповідних відносин (законодавство про ранги, про вступ, службову кар'єру тощо), вже у «післяреволюційний етап» (з середини 10-х років до 80-х років ХХ століття) у законодавстві закладені були засади саме асоціювання службових та трудових відносин, як наслідок – «законодавство цього періоду було перенасичене актами саме трудового законодавства, спеціальними актами, які регулювали статус службовців, вони були різного рівня, трудове законодавство поширюється на відносини, які виникали на підставі трудового договору або адміністративного акта, відносини регулювання праці службовців входили до сфери регулювання трудового права» [24, с. 304]. Саме у цей період преважують службово-трудова відносини, які у переважній більшості й асоціюються із відносинами державної служби. І, нарешті, з початку 90-х років ХХ століття розпочався етап формування законодавства вже про публічну службу (а не лише державну), який можна вважати «знаковим» у визначенні існування публічно-службових та службово-трудова відносин. Прийняття низки спеціальних законодавчих актів (насамперед, Законів України «Про державну службу», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національну поліцію» та ін.) зумовило появу нових тенденцій у нормотворенні та правозастосуванні у зазначеній сфері відносин, а саме «спочатку включення службово-трудова відносин до спеціального предмета регулювання трудового та адміністративного права, а у подальшому субсидіарне застосування норм трудового права до службово-трудова відносин» [24, с. 311]. Підтвердженням чого слугують п. 3 ст. 5 чинного Закону України «Про державну службу», в якому чітко передбачено, що «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих спеціальним законодавством про державну службу» [25, с. 49]. При цьому і у наукових джерелах також зазначається про це: «не можна ототожнювати законодавство про працю із нормативно-правовими актами, які регулюють державну службу»

[26, с. 235–239]. Ще більш детально це питання знайшло своє нормативне закріплення у Законі України від 07.06.2018 року «Про дипломатичну службу», у ст. 3 якого чітко зафіксовано, що на посадових осіб дипломатичної служби законодавство про працю (і тільки це) поширюється у частині відносин, не врегульованих спеціальним законодавчим актом. А на роботу працівників, які виконують функції з обслуговування, законодавство про працю (а не лише про оплату праці) поширюється у частині, що не суперечить спеціальному законодавчому акту [27]. Отже, відносини публічної служби за своєю природою є публічно-правовими і є предметом регулювання адміністративного права, а «публічно-службовими», і лише у певній частині, яка не врегульована актами адміністративного законодавства, яка безпосередньо прямо не пов'язана із ознаками публічної служби, ці відносини є службово-трудова й регулюються нормами трудового права.

Висновки. Предметом службового права є сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку із публічною, постійною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади у публічних інститутах і діяльність яких пов'язана із реалізацією публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів. Ці відносини за своєю природою є публічно-правовими, а отже, «публічно-службові» відносини є предметом регулювання службового права як підгалузі адміністративного права, а «службово-трудова відносини» існують у частині, не врегульованій службовим правом, значить, є предметом регулювання трудового права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 Т. Х.: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права/ редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. правових наук; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. 932 с.
2. Старилів Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии. Государство и право. 2000. № 5.
3. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 2004.
4. Гришковец А.А. Службное право: итоги дискуссии. Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.
5. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України: автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.07. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2015. 15 с.
6. Колпаков В.К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 84–123.
7. Старилів Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? Журнал российского права. 2004. № 9.
8. Чаннов С.Е. Службное право: становление или новые парадигмы. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: кол. монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 264–285.
9. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Х.: ООО «Оберіг», 2018. С. 131–140.

10. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навчальний посібник. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
11. Наука адміністрації й адміністративне право. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укл.: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, П.Б. Стецюк. К.: ВД «Дакор», 2016. 464 с.
12. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Х.: Факт, 1998. 168 с.
13. Янюк Н. Система публічної служби: дискусійні питання теорії та практики. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6.07.2017). К.: В.Д. «Дакор», 2018. С. 479–483.
14. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
15. Шустрова К. Правове регулювання поняття «публічна служба» в Україні. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6.07.2017). К.: В.Д. «Дакор», 2018. С. 471–475.
16. Савранчук Л. Детермінація сутності публічної служби в Україні та її ознаки. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6.07.2017). К.: В.Д. «Дакор», 2018. С. 348–350.
17. Рунова Н.О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. Публічне право. 2012. № 3 (7). С. 269–274.
18. Коропатов О. Деякі аспекти визначення поняття «публічна служба». Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6.07.2017). К.: В.Д. «Дакор», 2018. С. 191–194.
19. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові. Адвокат. 2000. № 8.
20. Кузьменко О.В. Публічна та політична служба: проблемні питання щодо нормативно-правового регулювання: Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6.07.2017). К.: В.Д. «Дакор», 2018. С. 211–216.
21. Кивалов С.В., Била-Тиунова Л.Р. Публичная служба в Украине: учебное пособие. Одесса: Феникс, 2009. 688 с.
22. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців в Україні: автореф. дис. ... д. ю. н.: 12.00.05. К., 2005. 39 с.
23. Щерстюк Н.Ю. Генеза сфери дії трудового права на службово-трудові відносини. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: кол. монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. С. 300–314.
24. 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.
25. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібн. / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
26. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 року. Голос України. 19 червня 2018 року. № 111 (6866). С. 10–12.
27. Кодекс адміністративного судочинства України: в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 року. Х.: Право, 2017. 248 с.
28. Інформаційно-аналітичний звіт Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду за грудень 2017 року–травень 2018 року «Касаційний адміністративний суд: потужний старт і перші здобутки». К., 2018. 43 с.