

Б. В. Коваленкоаспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЗАСАД СЛУЖБОВОГО ПРАВА

У статті розглядаються питання щодо європейських засад службового права. Автор виокремлює та визначає критерії класифікації міжнародних (європейських) джерел службового права, згадані в науковій літературі, узагальнює погляди на порушене питання. Україна як самостійна й незалежна держава зробила еволюційний крок на шляху до євроінтеграції. У 2014 році було підписано Угоду про Асоціацію між Україною та ЄС, що після вступу до Ради Європи й ратифікації Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод остаточно підтвердило підтримку загальноєвропейських цінностей. Відповідно до положень цієї Угоди, з 01 січня 2016 року передбачено створення поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, вільне переміщення товарів, послуг, капіталу, часткової робочої сили, що надалі зумовить поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС. Необхідність виконання визначених у цій Угоді зобов'язань зумовлює важливість і актуальність дослідження загальних засад формування правової системи Європейського Союзу (далі – ЄС), зокрема тієї її частини, яка присвячена питанням службового права. Становлення європейських засад службового права стало результатом функціонування співробітництва України та ЄС. Отже, запровадження в Україні європейських засад службового права зумовлює необхідність гармонізації захисту прав учасників цих відносин, що слушно підкреслює автор статті. Службове право ЄС стало результатом гармонізації службового законодавства різних держав-членів ЄС і наслідком реалізації положень установчих договорів ЄС. Реалізація положень Амстердамського договору 1997 року зумовила ухвалення численних законодавчих актів, якими було запроваджено надзвичайно важливі процедури. Перші загальноєвропейські процедури є автономними, комплексними провадженнями із розгляду службових справ транскордонного характеру. Саме вони стали основою єдиного службового права ЄС як універсального механізму захисту прав службовців ЄС, про що зауважує автор. Підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС зумовлює виникнення відповідних взаємних зобов'язань, належне виконання яких може зумовити бажаний вступ України до ЄС. Але цьому вступові передують здійснення комплексного реформування щодо дотримання стандартів ЄС. Правова природа асоціації має договірний характер і покликана допомогти асоційованим країнам підготуватися до виконання зобов'язань, пов'язаних із членством у ЄС, зокрема через ґрунтовне дослідження та визначення шляхів можливої гармонізації законодавства. Саме це й має стати логічним продовженням наукових пошуків науковців. Пропозиції автора статті стосуються того, що партикулярні зміни національного законодавства не призведуть до створення стабільної та ефективної системи службового права, яка відповідала б загальноєвропейським стандартам, що є необхідною передумовою набуття Україною членства в ЄС. До цього часу впродовж періоду набуття Україною членства в ЄС гармонізація національного законодавства стане тим необхідним підґрунтям, що забезпечить реальні перспективи євроінтеграційних прагнень і більшу співпрацю та взаємодію між нашими державами.

Ключові слова: європейські засади службового права, класифікація.

Постановка проблеми. Джерела службового національного права являють собою найбільш розгалужену групу, представлену: Конституцією України, законами, указами Президента України, нормативно-правовими актами публічної адміністрації, рішеннями судів та іншими джерелами. Міжнародні (європейські) джерела

службового права представлені меншою кількістю правових актів. Йдеться про ті правові акти міжнародного характеру, які пройшли процедуру ратифікації в Україні.

Оцінка стану літератури. Прикладом таких актів можна назвати: Резолюцію 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки поса-

дових осіб з підтримання правопорядку» [7, с. 89-90], яка визначає межі правомірної поведінки посадових осіб, а також містить низку положень процесуального та організаційного характеру щодо діяльності з підтримання правопорядку; Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р., у ч. II ст. 7 якої чітко вказується на право жінок брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління [8, с. 34-35]; рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кечко проти України» (заява № 63134/00) [9, с. 51-52; 2], в якому Європейський суд зауважив, що держава може вводити, призупиняти чи закінчити виплату надбавок з державного бюджету, у тому числі і державним службовцям, однак свідомо відмова в цих виплатах не допускається, доки відповідні положення є чинними (п. 23 Рішення Суду) [3, с. 9].

Отже, з урахуванням викладеного, під дже-релами службового права пропонуємо розуміти сукупність об'єднаних у певну систему формалізованих правових актів (правил поведінки), покликаних регулювати суспільні відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням їх з публічної служби.

Метою статті є узагальнення й обґрунтування поглядів на науковий процес здійснення систематизації та класифікації європейських принципів службового права.

Завдання поданого матеріалу по обраній проблемі. Демократизація суспільних відносин, входження України у світове співтовариство потребує створення та реформування питань пов'язаних з службовим правом спираючись на стандарти, принципи і норми, вироблені світовою спільнотою. Відсутність прозорості державної служби є однією з перешкод на шляху інтеграції України в європейський простір.

Проголошений Україною шлях до Європейського Союзу передбачає адаптацію національного законодавства до норм європейського співтовариства. Міжнародні стандарти державної служби та принципи службового права взагалі, у свою чергу, полягають в об'єктивності, прозорості, справедливості та неупередженості, відданості інтересам суспільства. Необхідність адаптації законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу, щодо забезпечення ефективності боротьби з корупцією Україна повинна сприяти прозоро-

сті діяльності та підзвітності органів державного управління, зокрема, шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів, відображається в різних нормативно-правових документах [1, с. 29-30].

В Польщі після адміністративної реформи, у національне законодавство службового права, були впроваджені такі принципи, як: прозорість, відкритість і підзвітність, що означало ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, більш широких повноважень для демократично вибраних місцевих влад. Найважливіші зміни в органах влади Польщі, за період реформ такі: зміцнення принципу субсидіарності; впровадження домінування територіального принципу над галузевим (децентралізація процесу прийняття рішень, завдань та коштів, обмеження розмірів державного апарату); детальне регламентування процесу прийняття рішень (принцип відкритості); збільшення прозорості діяльності органів влади та доступу до публічної інформації; заміна ієрархічних зв'язків горизонтальними (як всередині окремих інституційних структур, так між ними).

У Німеччині професійна державна служба з'явилася однією з перших у Європі. Вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності і стабільності [8, с. 25].

У частині третій статті 33 Конституції ФРН встановлено принцип рівності суб'єктів публічної служби. Ніхто не може бути ущемлений у своїх правах через релігійні віросповідання, світогляд чи приналежність до політичних партій. У галузях, де в управлінських структурах недостатньо представлені жінки, за рівної професійної підготовки їм надається перевага.

Державна служба Німеччини засновується на принципі єдності, що забезпечується загальною для всіх рівнів системою звань і чинів, спільними правилами проходження служби, переліком прав, обов'язків, обмежень і гарантій, пенсійного забезпечення й оплати праці [4, с. 31-32].

Конституційною основою оплати праці службовців ФРН є принцип "утримання" – один з основних принципів статусу чиновника (Sorgepflicht). Держава має дбати про благо службовця і благо його сім'ї, надавати допомогу і захищати його в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за працю службовця, вона оплачує його функцію. Оплата

праці має бути співмірною і відповідати займатій посаді. Вона має забезпечити працівникові можливість повністю присвятити себе своїй роботі, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати на державу. На нашу думку, цей принцип слід інтегрувати у законодавство нашої країни, задля боротьби країни з корупцією в органах влади, шляхом створення сприятливих умов праці.

Службовець у Німеччині має право на доступ до своєї особової справи. Його зобов'язані повідомити про всі скарги на нього або негативний висновок про його діяльність, при цьому думка працівника заноситься до його особової справи.

Основні обов'язки державних службовців визначаються принципом публічно-правових службових відносин. Чиновник зобов'язаний виконувати всі розпорядження свого керівника; він несе особисту відповідальність за правомірність своїх дій у процесі виконання посадових обов'язків. Якщо службовець має сумнів щодо законності розпоряджень свого начальства, він зобов'язаний негайно поінформувати про це свого безпосереднього керівника. Якщо його сумніви не розсіялися, чиновник має право на звернення до вищого керівника. При цьому підтвердження розпорядження для чиновника має бути дано в письмовому вигляді.

Зарубіжний досвід нормативного регулювання принципів службового права характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність. Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що проходження служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості. В Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку [6]. І фактично схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни. Отже, ключовими принципами службового права є: 1) *верховенство права* – зокрема, підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права.

Реалізація принципу верховенства права, що закріплений статтею 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби. На запровадження такого підходу слід спрямувати роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату; 2) *законність* – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків; 3) *патріотизм і публічність* – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу привиконанні службових обов'язків. Ще однією стороною принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади; 4) *професійність* – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних якостей. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної професійної освіти, навичок, вивчення і освоєння передового досвіду, результативність роботи; 5) *політична нейтральність* – утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків. Принцип позапартійності публічної служби (політичного нейтралітету публічних службовців) означає також заборону відбору кадрів для публічної служби за їх політичними поглядами. Окремими законами встановлено заборону лише службовців мілітаризованої служби (військової служби та служби у правоохоронних органах) займатися політичною діяльністю і перебувати у політичних партіях, рухах, інших громадських об'єднаннях, які мають політичні цілі [5, с. 48].

Принцип політичного нейтралітету щодо діяльності службовців закріплений у законодавстві США, Франції, Великобританії та інших держав. І хоча його змістовне наповнення суттєво відрізняється залежно від рівня розвитку

політичної і правової культури країни, але здебільшого реалізація цього принципу еволюціонує від повної заборони на політичну діяльність і членство в політичних партіях до диференційованого підходу, що залежить від категорії посади чиновника. Поряд з цим принципом в законодавстві деяких європейських країн закріплено принцип лояльності демократично вибраній владі. Під лояльністю до політичного керівництва держави розуміють підпорядкованість діяльності публічного службовця потребам законнообраних парламенту, глави держави та законно сформованого Уряду;

6) *прозорість і відкритість* – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина. Принцип прозорості у здійсненні публічної служби обумовлений, з одного боку, необхідністю участі громадян в управлінні публічними справами, а з іншого – необхідністю забезпечення підконтрольності діяльності публічних службовців суспільству. Публічний службовець повинен гарантувати прозорість у прийнятті рішень та дій та може обмежувати доступ до інформації тільки у випадках, передбачених законом. У деяких країнах (наприклад, скандинавських) службовці мають погоджуватись на оприлюднення особистої інформації про їх особу, в тому числі щодо доходів та видатків службовця та його родини. Для України така превентивна антикорупційна практика теж могла б відіграти позитивну роль;

7) *стабільність* – призначення публічних службовців, як правило, на невизначений термін, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. З цього приводу ще в 1887 році Вудро Вільсон зазначав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Звільнення державних службовців має здійснюватись лише у передбачених законом випадках, які виключають можливість політичного або іншого суб'єктивного тиску на службовця;

8) *добросовісність* – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень. Публічний службовець повинен бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від

осіб або організацій, які можуть чинити вплив на його діяльність. Слід наголосити, що принципи не повинні бути деклараціями, а мають бути наповнені конкретним змістом та механізмами їх реалізації. Принципи службового права мають застосовуватись для ефективного функціонування інституту публічної служби та захисту публічних службовців. У сучасному службовому праві зарубіжних країн відсутній уніфікований підхід до визначення принципів службового права. Різниця, переважним чином, полягає у використуваних формулюваннях і пріоритетності тих чи інших форм і методів, принципів та якостей діяльності службовців. Водночас можна говорити про наявність схожих підходів до розуміння теорії принципів службової діяльності органів публічної адміністрації. Закони, що регулюють їх діяльність, мають бути обов'язково гармонізовані з домінуючими суспільними цінностями, а концептуальним ядром сучасної службової парадигми має стати безумовне визнання привілеювання прав і свобод людини та громадянина в публічно-службових відносинах. Нами було проаналізовано більше тридцяти міжнародно-правових стандартів у службовій сфері, з'ясовано, що в розвинутих європейських державах наявна тенденція формування внутрішнього законодавства у службовій сфері, основою якого слугують міжнародно-правові стандарти. Для законодавчого врегулювання та закріплення такої діяльності використовуються різноманітні форми: норми, закріплені в конституціях держав, спеціальних законах у службовій сфері, кодексах професійної етики, хартіях, інших актах. Наголошено на необхідності приведення законодавства України у відповідність до положень міжнародно-правових стандартів і врахування зарубіжного досвіду службової діяльності у вітчизняному нормотворчому процесі.

Встановлено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання принципів службового права є складним процесом і охоплює комплекс заходів, які в сукупності здатні вплинути на процес подолання кризи в системі органів публічної адміністрації і вирішити основні проблеми вітчизняної службової сфери.

Пріоритетними напрямками покращення адміністративної діяльності органів публічної адміністрації визначено: удосконалення законодавства України у службовій сфері; оптимізація засобів адміністративно-службового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації.

На підставі узагальнення офіційних статистичних даних стосовно стану й динаміки правопорушень, результатів судового розгляду і вирішення справ у службовій сфері обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, яке передбачає відповідальність за адміністративні правопорушення, скоєні службовцями під час професійної діяльності. Пропонуємо внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення і розширити сферу застосування адміністративної відповідальності в частині забезпечення прав службовців за рахунок запровадження нових складів адміністративних правопорушень.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Класифікацію принципів можна проводити за змішаною основою, наприклад, за дією в системі службового права і за формою нормативного закріплення або за предметом регулювання, але найбільш поширена класифікація принципів – за формою нормативного закріплення. На основі аналізу законодавства різних закордонних країн нами запропоновані визначення та класифікація окремих правових принципів організації та процесуальної діяльності службовців.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Коломоєць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? / Питання адміністративного права. Кн. 2. – Х.: ООО «Оберіг», 2018. – С. 131-140.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // *Урядовий кур'єр*. – 17 березня 2004 р. – № 50.
4. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 // *Урядовий кур'єр*. – 3 квітня 2002 р. – № 63.
5. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення : Наказ Міністра юстиції України від 11 січня 2012 р. № 39/5 // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 6. – Ст. 63.
6. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року : Міжнародний документ від 18 грудня 1979 р. // Бібліотечка голови профспілкового комітету. – 2005. – № 5.
8. Практика Європейського суду з прав людини як джерело тлумачення Конвенції 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?print=1241692243>.
9. Рішення Європейського суду з прав людини «Кечко проти України» (Заява № 63134/00), Страсбург, 8 листопада 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.4468.0>.

Kovalenko B. V. Issues of European principles of employment law

The article considers the issues of European principles of employment law. The author identifies and defines the criteria for classification of international (European) sources of employment law, mentioned in the scientific literature, summarizes the views on the issue. Ukraine, as an independent and sovereign state, has taken an evolutionary step towards European integration. In 2014, the Association Agreement between Ukraine and the EU was signed, which, after joining the Council of Europe and ratifying the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, finally reaffirmed its support for European values. In accordance with the provisions of this Agreement, from January 1, 2016 provides for the creation of a deep and comprehensive free trade area between Ukraine and the EU, free movement of goods, services, capital, part of labor, which will further lead to the gradual entry of Ukraine into the EU common market. The need to fulfill the obligations set out in this Agreement determines the importance and relevance of the study of the general principles of the formation of the legal system of the European Union (hereinafter - the EU), in particular the part of it that deals with employment law. The formation of European principles of service law was the result of the functioning of cooperation between Ukraine and the EU. Thus, the introduction of European principles of employment law in Ukraine necessitates the harmonization of protection of the rights of participants in these relations, which is rightly emphasized by the author of the article. EU employment law is the result of the harmonization of service legislation of different EU member states and the result of the implementation of the provisions of the EU founding treaties. The implementation of the provisions of the 1997 Amsterdam Treaty has

led to the adoption of numerous pieces of legislation which have introduced extremely important procedures. The first pan-European procedures are autonomous, comprehensive proceedings for the consideration of official cases of a cross-border nature. They became the basis of a single EU service law as a universal mechanism for protecting the rights of EU officials, as the author notes. The signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU presupposes the emergence of relevant mutual obligations, the proper implementation of which may lead to the desired accession of Ukraine to the EU. But this introduction is preceded by a comprehensive reform of compliance with EU standards. The legal nature of the association is contractual and is intended to help the associated countries prepare for the fulfillment of their EU membership obligations, in particular through a thorough study and identification of possible ways to harmonize legislation. This should be the logical continuation of the scientific research of scientists. The author's suggestions are that particular changes in national legislation will not lead to the creation of a stable and effective system of employment law that would meet European standards, which is a necessary prerequisite for Ukraine's accession to the EU. Until then, during the period of Ukraine's accession to the EU, the harmonization of national legislation will be the necessary basis that will provide real prospects for European integration aspirations and greater cooperation and interaction between our countries.

Key words: *European principles of service law, classification.*